قراءة قانونية لمفهوم

الساحات العامة في لبنان

لانتباه جمعية "نحن"

إعداد: نائلة جعجع

بيروت – كانون الأول ٢٠١٢

e

قراءة قانونية لمفهوم الساحات العامة في لبنان

"الساحات العامّة هي تلك الأمكنة الساحرة التي تُعمر بواسطتها المجتمعات المتحضّرة، ومن خلال تنظيم فراغاتها، الى تجسيد وعد المدينة الأول، أي وعد اللّقاء المشترك بين الناس والحوار المشترك والقرار المشترك والعيد المشترك. نحن في لبنان أهملنا هذه السّاحات داخل أحيائنا، ولم نلجأ إليها للجمع بين الأحياء. فعودتنا الى المدينة، من وجهة نظر تنظيم العمران، تفترض بالتالي الدخول إليها من باب الساحة العامة (...) لأنّ الساحة العامة هي المدخل الأول الى الحياة السياسية. هي تطرح إمكانية أمل الدخول في السياسة ديمقراطياً، ولنتذكّر سقراط في ساحة أثينا..."[١].

لعلّ هذا التعريف يلّخص في أسطر قليلة ماهية السّاحات العامة في المدن، ويبيّن بوضوح الغاية الأساسية التي دفعت بجمعية "نحن" الإهتمام بهذه القضية ووضعها في أعلى سلّم أولياتها. فقد بادرت الجمعية منذ أيام عملها الأولى الى إطلاق وتنفيذ أبحاث ودراسات ميدانية اجتماعية تسلّط الضوء على أبرز الإشكاليات التي أنتجها الغياب شبه الكامل للساحات العامّة في مدينة بيروت وضواحيها وذلك في ظلّ تجاهل واضعي السياسات العامّة المستمر والمتّعمد لمفهوم الساحة العامة وحجب النقاش الفعلي والبنّاء حولها من قضايا الشأن العام والناس.

وبالفعل، تبيّن نتائج الدراسات التي أجرتها الجمعية مع عدد من الشبان والشابات المقيمين في قلب العاصمة وضواحيها كيف أنّ غياب الساحة العامة تحدّ من اختلاط الأفراد والمجموعات والثقافات التي هي متعدّدة ومتّنوعة في نسيج مجتمعنا، وتأسرهم في عزلتهم وتؤدّي الى تفاقم حسّ الخوف وعدم الأمان تجاه الآخر. وفضلاً عن أنّ الساحة العامّة هي بطبيعتها ساحة اختلاط وتلاقي ومشاركة، فإنّ ميزتها أيضاً الجمع بين الأفراد والمجموعات على قدم المساواة، في الحقوق والواجبات، دون تمييز أو تفريق أو تقسيم، أمر أصبح للأسف نادراً اذا لم يكن شبه معدوماً في أيامنا. وممّا لا شكّ فيه أنّ لانعدام الساحات العامّة تأثيراً مباشراً على (غياب) شعور الفرد بالإنتماء، الإنتماء الى الأرض والإنتماء الى الهوية، كونها –أي هذه الساحات– حجر الزاوية لضمان الوحدة في ظلّ التعدّدية والتنوع الذي يحكم طبيعة نسيجنا اللبناني.

[١] "على دروب المدينة: هموم وأحلام – بحث في المواطنيّة والمدنيّة والشأن العام، الجزء الأول: درب المدينة، من أين والى أين؟"، تحرير جورج مغامس، منشورات جامعة سيدة اللويزة، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، ص. ١٣٧.

فانطلاقاً من هذه الإعتبارات، ذات الطابع الإجتماعي والأنتروبولوجي والثقافي، كان لا بد على الجمعية من تحديد الإطار القانوني الذي يحكم مفهوم "الساحة العامة" في التشريعات اللبنانية، وذلك في سبيل وضع وبلورة اسراتيجيات وتوصيات عملية تواكب نشاطاتها وتحصّنها في تحركاتها ومبادراتها إزاء المؤسّسات الرسمية وصانعي القرار في هذا المجال. وكخطوة أولى، اقتضى إجراء مسح شامل للنصوص القانونية والمبادىء العامّة التي لها تأثير مباشر على مفهوم الساحات العامة، على رأسها قانون الأملاك العمومية الصادر في ١٩٢٥/٦/١٠ ومجموع التنظيمات والمراسيم الصادرة بشأن الأملاك البحرية إضافةً الى قانوني البناء والتنظيم المدني. وسنتناول هذه التشريعات من خلال إشكاليات ثلاث التي تعرقل استعمال العموم **للطريق العام والساحات الخضراء والحدائق والشاطىء**، إلاّ أنه يقتضي أولاً عرض الإطار القانوني العام الذي يحكم الحيز العام le domaine public، والقواعد القانونية الراعية لاستعماله من قبل العاّمة، وذلك على ضوء الإجتهادات الصادرة في هذه المجال والآراء الفقهية التي عالجته. كما سنسلّط الضوء على بعض التشريعات الحديثة التي أقرّها المشرّع اللبناني مؤخراً، مواكبةً لالتزاماته الدولية، كقانوني حماية البيئة (٢٠٠٢) وحماية الممتلكات الثقافية (٢٠٠٨)، لما لها من تأثيرات وإن غير مباشرة لجهة توسيع مفهوم الساحات العامّة وماهية الموجبات الواقعة على عاتق الدول في هذا الإطار. كما سنشير قي سياق تناولنا لكل إشكالية الى الجهات الرسمية من وزارات ومديريات وبلديات مسؤولة عن صون وحماية هذه الساحات وضمان استعمالها من قبل العموم.

والهدف الرئيسي من هذه القراءة القانونية مفاده توضيح مجموعة من المبادىء والقواعد القانونية التي تدحض السياسة المتبعة من قبل المعنيين منذ عقود والآيلة الى فرض قيود وقواعد تمييزية مخالفة تنتقص من حق المواطنين باستعمالها والولوج اليها بحرية ومجانية وعلى قدم المساواة. كما ستساهم هذه القراءة في تحديد الآليات المناسبة لإعادة الإعتبار الى مفهوم الساحة العامة في العمل الميداني والتشريعي والقضائي.

باب تمهيدي: الملك العام، الحجر الزاوية في تكريس مفهوم الساحة العامة

I. فقرة أولى: كيفية تحديد الأملاك العامة

١. تعريف الأملاك العامة في القانون

إنّ النص القانوني الوحيد الناظم للأملاك العامّة في لبنان يعود تاريخ إصداره الى فترة الإنتداب، وهو القرار الناظم للأملاك العمومية في لبنان رقم ١٤٤/س الصادر في ١٠ حزيران ١٩٢٥. وقد أولى هذا القانون الملك العام تعريفاً واسعاً حيث شمل "جميع الاشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال مصلحة عمومية"[٢]، كما حظّر بيعها وعدم جواز ملكيتها بمرور الزمن[٣].

والواقع أنّ هذا التعريف ترك المجال واسعاً للفقه والإجتهاد لجهة تحديد الشروط الواجب توفرها في المال لتصنفيه ملكاً عاماً، حيث استقرّ الفقه على شرح ههذه المادة بأن المال يكون ملكاً عاماً اذا اجتمع بشأنه معياران اثنان[٤]:

- **المعيار الأول أن يكون المال منتمياً الى أحد أشخاص القانون العام؛ أي الدولة بجميع وزاراتها أو البلدية أو المؤسسة العامة؛**
- **أما المعيار الثاني فيقضي بأن يكون المال "معداً لاستعمال العموم أو لاستعمال مرفق عام –أي المصلحة العمومية[٥]**" وفق ما جاء في التعريف، وهذا ما يميّز أملاك الدولة العامة ‘ن أملاكها الخاصة؛

وعليه، جاز تعريف الأملاك العامة بأنّها "الأملاك التي **توضع لاستعمال الجمهور** أو **التي تخصّص لتسيير أحد المرافق العامة ذات الصفة الإدارية** بشرط في هذه الحالة الأخيرة أن **تكون بطبيعتها أو بترتيب خاص ملائمة حصرياً أو جوهرياً للغرض الذي أنشئت هذه المرافق العامة لأجله**، إلاّ إذا نص القانون على خلاف ذلك"[٦].

وبالطبع، أتت هذه القاعدة المستمدّة من القانون الفرنسي السائد آنذاك شاملة لأي مال تتوفر فيه هذه المواصفات، بما يتجاوز لائحة الأملاك العمومية التي نص عليها القرار صراحة وهي شاطئ البحر وشطوط الرمل والحصى، الغدران والبحيرات المالحة، المياه الجاية والينابيع، الشلالات، السدود، الطرقات والشوارع والممرات، السكك الحديدة والمرافئ، الانشاءات المشيدة الخ... والتي وردت وفق ما جاء في القرار نفسه **<u>على سبيل المثال وليس الحصر.</u>**

---

[٢] المادة الأولى من القرار المذكور.

[٣] خلافاً مثلاً للاموال غير المنقولة كالعقارات التي تعود ملكيتها في الأساس الى الأفراد أي تدحل في فئة الأملاك الخاصة والتي يمكن اكتساب ملكيتها من الغير في حال ثبت حيازتها بشكل هادئ ومستمر لمدةّ عشر سنوات.

[٤] يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الاداري، الملك العام والملك الخاص، الجزء الثالث، طبعة ١٩٩٩، ص. ٢٠.

[٥] يوسف سعدالله الخوري، المرجع المذكور أعلاه، ص. ٢١.

[٦] د. نزيه كباره، الملك العام والملك الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، ٢٠١٠، ص. ٩.

ومن النافل القول مدى أهمية عدم حصر الأملاك العمومية بلائحة جامدة، فمجال الملك العام هو بطبيعته وبمفهومه مجال متحرك من شأنه أن يتغير وفق حاجات المجتمع ومتطلباته. وهنا تحديداً تبرز أهمية دور الإدارة والقضاء على حد سواء، فللأولى صلاحية –بل واجب– صيانة هذه الأملاك وإدارتها بشكل يضمن استعمالها من قبل العموم، أما الثاني فتعود له صلاحية تصنيف الملك العام على أساس المعايير التي وضعها المشرّع، في الحال التي تتغاضى أو تتقاعس الإدارة عن ذلك. وبالتالي، وفضلاً عن بعض الأموال التي تبقى بطبيعتها وبحكم القانون مخصّصة للاستعمال العمومي كأضفة الأنهر أو البحار، فان الأموال الأخرى كالأحراج والساحات الخضراء والحدائق والشواطئ تبقى في دائرة متحركة، بحيث تدخل ضمن الأملاك العمومية أو تخرج عنها وفق وجهة استعمالها.

ويقتضي التمييز بين الأملاك العامة الطبيعية والأملاك العامة الإصطناعية على الشكل الآتي:

- **الأملاك العامة الطبيعية** هي التي لم تتدخل يد الإنسان فيها الأملاك العامة البحرية والأملاك العامة النهرية والفضاء الجوي ... ويكتسب صفة الملك العام بمجرد حدثو العامل الطبيعي أي تنيجة عوامل طبيعية خارجة عن إرادة الإنسان، ودون الحاجة لصدور قرار إداري بشأنها؛ ولهذا القرار أثر إعلاني وليس أثراً منشئاً.
- **الأملاك العامة الإصطناعية** فهي التي أقامها الإنسان. ولا تدخل في أملاك الدولة العامة **إلاّ بنص قانوني أو إذا تمّ ترتيبها وإعدادها بشكل خاص لتصلح للغرض الذي أقيمت من أجله** كالطرق العامة وأسواق الخضار والملاعب البلدية ومحطات التسفير والسكك الحديدية والقنوات ... فهذه الأملاك العامة جميعها خضعت لإعداد خاص، بهدف أن تكون صالحة للأغراض التي أُنشئت من أجلها؛ كذلك الأمر بالنسبة **للشواطئ التي تمّ إعدادها لتكون مسابح عمومية والساحات العامة والحدائق العامة.**

فممّا تقدّم، يكون المال عاماً إمّا بطبيعته، أو في حال توفر معياري ملكية الشخص العام والتخصيص للمنفعة العامة. وتجدر الإشارة أخيراً الى أنّ **الأملاك العمومية لا تسجلّ ولا ترقم** إلاّ إذا كان لها أو عليها حقوق عينية خاضعة للتسجيل (كحق الإنتفاع وحق الإستعمال وحق الإرتفاق...)؛ وبالعكس كل عقار مسجّلاً يحذف من السجل عندما يضاف إلى الأملاك العامة[٧]. **وإذا كانت الأملاك العامة سواء أكانت للدولة أو لإحدى البلديات لا تسجلّ في السجل العقاري فإنها تكون مذكورة بهذه الصفة أي كأملاك عامة في خرائط المساحة.**

والواقع أنّ الفئة التي تهمّنا بصورة خاصة في إطار دراستنا الحاضرة، هي الفئة الثانية من الأملاك العامة، أي التي تعرف بالأملاك العامة الإصطناعية، كونها ترتبط ارتباطاً لصيقاً بمفهوم المدينة والتنظيم المدني. فأهمّ ما

[٧] المادة ٦ من القرار ١٨٨ تاريخ ١٥ آذار ١٩٢٦.

نستنتجه من القواعد القانونية الراعية للملك العام، والذي يصبّ في صلب كيفية وضع السياسات الراعية للتنظيم المدني، نوجزه وفقاً للآتي:

الملك العام هو حجر الزاوية في سبيل ضمان وحماية الساحة العامّة داخل القرى والمدن وعلى شواطئها؛

الملك العام هو مفهوم غير جامد ومتحرك، لا يحدّه القانون بلائحة حصرية، وتحكمه بشكل أساسي ضرورات المصلحة العمومية؛

فضلاً عن الأملاك التي بطبيعتها هي عامّة، هناك أملاك تكتسب صفة الملك العام على خلفية تخصيصها لاستعمال العموم.

بناءً عليه، سنعالج في الفقرة الآتية الوسائل المتاحة قانوناً لاكتساب المال –غير الطبيعي– صفة الملك العام وبالتالي الآليات المتاحة للإدارة بمختلف أجهزتها التي تخوّلها التدخل في سياق وضع وتنفيذ سياسات تتعلق بالتنظيم المدني، ضمان لوجود وحماية واستمرارية الساحات العامّة للمواطنين والمقيمين في المدن والقرى. كما سنسلّط الضوء على بعض الحالات في قوانين خاصة متفرقّة حيث حثّ المشرّع الإدارة صراحةً على التدخل لضمان اكتساب العقارات صفة الملك العام حين تتوفر الشروط والمعايير القانونية والحاجة إليها، لا سيما في حال توفّر معيار المنفعة العامّة.

كيفية اكتساب المال صفة الملك العام

يمكن للمال اكتساب صفة المال في حالتين اثنين: الأولى من خلال عملية التخصيص والثانية من خلال عملية الإستملاك. وللإدارة، بمختلف أجهزتها، لا سيما البلديات والوزارات والمديريات التابعة لها، دور مركزي في كلتا العمليتين، ويلعب القضاء الإداري وفي بعض الأحيان القضاء العدلي دوراً توجيهياً يصوّب السياسات المتبعة في هذا المجال حين تتجاوز أو تتغاضى عن المصلحة العمومية.

إدخال العقارات في الأملاك العمومية غير الطبيعية من خلال عملية التخصيص

إنّ الوضعية القانونية الحالية لحرش بيروت تشكّل مثل عملي بامتياز يوضّح ماهية عملية التخصيص في سياق التمييز بين الملك العام والملك الخاص. فقد سبق لنا وأعدّينا مطالعة قانونية بناءً على طلب جمعية "نحن" تثبت بشكل قاطع صفة الملك العام للحرش بمعزل عن موقف بلدية بيروت التي تزعم خصوصية ملكية هذا الموقع. وعليه، لن نستفيض في سياق دراستنا الحاضرة بتكرار ما أوردناه في استشارتنا السابقة، إلاّ أنّه يقتضي التأكيد مجدداً على أنّ عملية التخصيص لا تفترض بالضرورة صدور قرار إداري صريح يضفي صفة الملك العام على المال باعتبار أن عملية التخصيص يمكن أن تتمّ **بقرار إداري ضمني ناشئ عن الظروف والوقائع المادية المثبتة إرادة الإدارة بضمّ العقار الى الأملاك العمومية؛ كما لو أعدت الإدارة فعلاً هذا العقار الى الإستعمال العام**. وقد استقرّ الفقه والاجتهاد على اعتبار أنّ تخصيص المال لوجهة استعمال معينة لا يحتاج بالضرورة الى قرار رسمي في هذا الصدد، إنّما الى **تخصيصه مادّيا وفعليا**[8] لهذه الغاية[9].

وللقضاء في هذا الصدد، الإداري بشكل خاص، دور مركزي في تصويب وتوجيه عمل الإدارة في حال تجاوزت هذه الأخيرة صلاحياتها في إدارة الأملاك العامة وتعسّفت باستعمال سلطتها في هذا المجال. فكما سنبيّن في الفقرة التالية، تحكم النظام القانوني الخاضع له الملك العام، وبالتالي الساحات العامة، مجموعة من المبادئ والقواعد، بعضها منصوص عنها صراحةً في التشريعات والبعض الآخر كرّستها اجتهادات القضائية أصبحت بمثابة مبادئ عامّة، آيلة الى حماية هذا الملك وضمان استمرارية استعماله من قبل العموم على قدم المساواة ولخدمة المصلحة العامّة. وفي حال خالفت الإدارة احدى هذه القواعد، أي تعسّفت باستعمال صلاحياتها، للمتضرر، أكان فرداً أو مجموعة من الأفراد أو جمعية معنية بهذا الشأن، أن تطعن بهذه التجاوزات وتطلب إبطالها أمام القضاء الذي من ضمن صلاحياته إيعاز الإدارة بموجب حكم قضائي بتصويب الوضع القانوني وإزالة المخالفات والتعديات والتجاوزات التي تمارسها هذه الأخيرة.

---

[8] Jean DUFAU, «Biens domaniaux», Jurisclasseur, fascicule 110, 20 mai 2003 : « Pour l'entrée d'un bien dans le domaine public, l'acte juridique d'affectation n'est pas indispensable. L'appartenance au domaine public peut résulter de simples circonstances de fait (…) En revanche, l'affectation matérielle est nécessairement exigée ; l'acte juridique d'affectation ne permet tant pas, à lui seul, d'entraîner l'incorporation d'un bien dans le domaine public artificiel (…) En outre, l'affectation peut être implicite et résulter indirectement d'actes très divers;

مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رزق وسعد، ٢٠-١٠-١٩٥٩، مجلة ادارية ص. ١٢. وقرار مارون، ١٥-١١-١٩٦٥، مجلة ادارية ١٩٩٦، ص. ٢٢٩.

[9] يُراجع في هذا الإطار الدراسة القانونية التي أعدّتها جمعية "نحن" بخصوص الوضعية القانونية لحرج بيروت، ومفهوم ***التهيئة الخاصة*** الذي في حال توفره، يضفي صفة الملك العام على المال بمعزل عن موقف الإدارة أو تصنيفه ملكاً خاصاً بموجب قرار إداري صادر عنها.

فبناءً على نظرية التخصيص الماديّ والفعلي، التي من شأنها إضفاء صفة الملك العام على المال بمعزل عن موقف أو تصنيف الإدارة له، يمكن تصور عدداً من المبادرات الآيلة الى **استرجاع أو انتزاع** المساحات الخضراء والحدائق والشواطئ التي أُعدّت أصلاً لاستعمال العموم؛ من خلال إعادة تصنيفها ملكاً عاماً تخضع للنظام القانوني الراعي للأملاك العام، والذي يحكمه بشكل رئيسي مبادئ الحرية والمجانية والمساواة في الولوج الى هذه الساحات.

إدخال العقارات في الأملاك العمومية غير الطبيعية من خلال الإستملاك للمنفعة العامّة

يخطئ من يزعم أنّ الملكية الفردية في لبنان أعلى أو أهم من أي شأن أو اعتبار. فحقيقة الأمر أنّ ما يشاع حول "قدسية" الملكية الفردية وعدم جواز مسّها في أي ظرف كان ليس سوى حملة ترويجية تضليلية تخدم مصالح أصحاب الاستثمارات الضخمة الذين للأسف تخضع لهم معظم القوى صانعة السياسات العامّة في لبنان. فالنص نفسه، أي الدستور اللبناني، الذي كرّس الملكية الفردية، حدّ بالمقابل من مداها على أساس **ضرورات المنفعة العامّة**، حيث جاء نص المادة ١٥ منه على الشكل الآتي: "الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن يُنزع عن أحد ملكه إلاّ لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه تعويضاً عادلاً".

وعليه، فقد وضع الدستور اللبناني الإطار القانوني لممارسة الإدارة لفعل الإستملاك أي بتعبير آخر نزع الملكية للمنفعة العامة وحدها وفق إجراءات يحدّدها القانون وذلك بعد تعويض المالك تعويضاً عادلاً. والجدير ذكره أنّ الإستملاك لا يوّجه إلاّ الى عقارات، وهو يمرّ بمراحل متتالية تبدأ بإعلان المنفعة العامة وصولاً الى تحديد التعويض وإيداعه، وقرار وضع اليد، والتسجيل على إسم الإدارة المستملكة.

فكما لمفهوم **المصلحة العمومية** وقع أساسي في عملية التخصيص، يبرز هنا مفهوم **المنفعة العامّة** في سياق عملية الإستملاك. والواقع أنّ المشرّع لم يحدّد مفهوم المنفعة العامة؛ وبالتالي فقد ترك الباب مفتوحاً أمام الإجتهاد لاعتماد ما يراه مناسباً من معايير ومقاييس تتوافق مع حرية الإدارة في تقدير المنفعة العام وذلك انطلاقاً من تعدّد الاعتبارات التي تسعى الى تحقيقها، على أن تبقى ضمن حدود الشرعية تحت طائلة إبطالها لتجاوز حدّ السلطة.

وسنتناول في محطة أولى مفهوم المنفعة العامّة في الإجتهاد وكيفية تقديريه؛ كما سنشير في محطة ثانية الى بعض الحالات اتي تدخل فيها المشرّع وأجاز للإدارة صراحة اللجوء الى الإستملاك بعد إعلان المنفعة العامّة في نصوص قانونية خاصة.

← **المنفعة العامّة في الإجتهاد**

الجدير ذكره أنّ **مفهوم المنفعة العامة آخذ بالاتساع** لاعتبارات صناعية وزراعية وصحية وتنظيمية واجتماعية يستحسن معها عدم إيراد أي تحديد للمنفعة العامة، ليبقى للقضاء هامشاً واسعاً في تقدير مدى توفر المنفعة

العامة انسجاماً مع مقتضيات المجتمع ومواكبةً للتغيرات الناشئة لا سيما على صعيد التنظيم المُدني وتغيّر معالم المدينة وحاجات الناس.

وفي أكثر من مناسبة، اعتبر مجلس شورى الدولة **أنّ المنفعة العامة متوفرة في حالات عديدة لضرورات اجتماعية** يقتضي البناء عليها والتوسّع في تطبيقها لإعادة إحياء مفهوم "المساحة العامة" باعتبارها من أولويات الإشكاليات ذات الطابع الإجتماعي الواجب معالجتها في المدن. فعلى سبيل المثال، قضى مجاس شورى الدولة بأنّ المنفعة العامّة متفرة للأسباب الآيتة:

- تأمين مساكن للعمال والمستخدمين لدى المؤسات العامة؛
- فتح الشوارع لتسهيل الوصول الى أماكن العبادة؛
- إنشاء حديقة عامة في منطقة معدّة لإنشاء هذه المدافن أو بجوار هذه المنطقة، لأنه "يتلاءم ومتطلبات التنظيم المدني ويوفر المكان اللازم للتجمعات قرب المدافن ومواكبة الجنازات"[١٠].

وعليه، ما الذي يمنع مجلس شورى الدولة من إعادة الإعتبار الى مفهوم الساحة العامة لاعتبارات اجتماعية تنظيمية مدنية كما سبق أن فعل في قضايا مماثلة؟

الواقع أن تطور الاجتهاد من جهة وتكثيف العمل الحقوقي الميداني من جهة أخرى من شأنهما تحقيق هذه الغاية. لذلك، سنشير باقتضاب الى الآليات والمعايير التي تحكم عمل الإدارة والقضاء في سياق تحديد مفهوم المنفعة العامّة.

فما هي الأسس التي تستند إليها الإدارة في تقرير المنفعة العامّة؟ وما هي القواعد أو المعايير التي يطبّقها القضاء في سياق تقديره لقرار الإدارة، أكان سلباً أم إجاباً؟

للإدارة استنسابية في **تقدير الملاءمة الفنية** للعمل الذي يقرّر المنفعة العامة، كما يعود لها **تقدير وسائل تأمين المنفعة العامة (١) والملاءمة الإقتصادية (٢) والفائدة للعمل (٣)** الذي على أساسه تعلن المنفعة العامة. فعلى الصعيد العملي، وفي الحالات التي تتوفر فيها الظروف الملائمة لإعلان المنفعة العامّة، وتقاعست الإدارة عن ذلك، يجوز لأي متضرّر أن يربط النزاع مع الإدارة المختصة لحثّها على المبادرة والإعلان عن توفّر المنفعة العامّة وبالتالي تفعيل الآليات المنصوص عنها قانوناً في هذه الإطار. وربط النزاع يتمّ من خلال توجيه طلب للإدارة المعنية من قبل الجهة المتضرّرة، تبيّن بموجبه السند القانوني التي يرتكز على أساسه الطلب –مثلاً وجوب فتح المساحات الخضراء والمهيئة لاستقبال العموم؛ ففي حال لم تستجب هذه الأخيرة للطلب وبعد مرور شهرين

[١٠] شورى-قضايا رقم ٤٤١ تاريخ ١٩٧٨/٦/٣٠ – درويش موسى صقر ورفاقه على الدولة والمطران أورقاليان

عن تقديمه، جاز للمتضرّر التوجه الى القضاء الإداري، أي مجلس شورى الدولة باعتباره السلطة القضائية المختصة في حلّ النزاعات بين المواطن والدولة.

والجدير ذكره في هذا السياق أنّ تقدير مدى توفّر الضرر آخذ بالاتساع في اجتهادات مجلس شورى الدولة، وذلك من خلال توسيع مفهوم المصلحة والصفة للجهة المتضرّرة، مماّ يفتح المجال أمام عدد أكبر من الأفراد والجمعيات الناشطة في مجال الشأن العام من المداعاة في هذه القضايا، نذكر منها الآراء الفقهية والاجتهادات الآتية:

"وقد أبدى مجلس شورى الدولة تساهلاً ملحوظاً في تقدير هذه المصلحة، رغبة منه في الوصول الى ابطال قرار يكون مغايرا للقانون **لأجل الحفاظ على مبدأ الشرعية وصيانة المصلحة العامة**"[11]؛ "ويجب أن تكون مصلحة الطاعن مصلحة مباشرة ومحققة أي قائمة وحالة (...) على أن مجلس شورى الدولة عاد وأبدى بعض التساهل في هذا الصدد وقبل دعوى الابطال المستندة **الى مصلحة محتملة** عندما يكون هذا الاحتمال **محددا وواضحا** (...) كما أبدى تساهلاً بصدد **طبيعة المصلحة**، فقبل الدعوى ليس فقط بالاستناد الى مصلحة مادية بل أيضا بالاستناد الى مصلحة **معنوية أو أدبية** "[12]؛"ولم يقتصر مجلس شورى الدولة على قبول دعوى الابطال المرفوعة من الفرد صاحب المصلحة، بل قبل أيضا **الدعوى المرفوعة من الجماعات والهيئات المكتسبة الشخصية المعنوية،** كالجمعيات والنقابات المهنية، عندما تستهدف الدفاع عن مصالحها وعن **الأهداف الجماعية التي قامت من أجلها** وعن **مصالح** مجموع **أعضائها** أو حتى بعضهم"[13].

وإحدى الإستراتيجيات التي يمكن أن تتبنّاها الجمعيات في هذه السياق هي تكثيف هذا النوع من الدعاوى، والتشارك في رفعها أمام القضاء، أمرٌ من شأنه إعادة تفعيل النقاش القانوني حول هذه المسائل ووضعها في صلب قضايا الشأن العام والناس.

فلمجلس شورى الدولة صلاحية الرقابة على قرار الإدارة لجهة إعلان المنفعة العامة، وبالتالي عدم إعلانها، ويطبّق في هذا المجال نظرية اعتمدها القاضي الإداري الفرنسي والمعروفة **بنظرية الموازنة** والتي تقوم على الموازنة بين المساس بالملكية الفردية والأكلاف المادية وعند الإقتضاء المساوئ الإجتماعية من جهة، وبين المصلحة التي يحقّقها إعلان المنفعة العامّة. فإن رُجّحت الكفة الثانية، اعتبر القاضي أن إعلان المنفعة العامة قانوني ويفترض اتخاذه.

---

[11] ادوار عيد، "القضاء الاداري"، الجزء الأول، ١٩٧٤، رقم ٥٢، ص. ١٥٥.
[12] المرجع نفسه ص.ص. ١٥٧-١٥٨.
[13] المرجع نفسه ص.ص. ١٥٩-١٦٠.

وهذه النظرية هي من الثوابت في القضاء الفرنسي منذ مطلع السبعينات، ومن شروطها التدقيق في ثلاثة أمور:

- هل الإستملاك الواقع تبرّره المصلحة العامة؟
- هل الإستملاك ضروري؟
- هل تحقيق الإستملاك سيسبب مساوئ تفوق المنفعة التي يؤدّيها؟

أمّا لجهة القواعد الراعية لكيفية إعلان المنفعة العامّ، فإنّ تقرير المنفعة العامة يجب أن يتمّ بموجب مرسوم، بناءً على اقتراح الوزير المختص المبني على الإدارة التابعة له أو على اقتراح إحدى البلديات أو الهيئة الإختيرابة التي لا بلدية فيها أو المؤسسة العامة ولمصلحة جهات أو هيئات يجيز لها القانون الإستملاك لصالحها، بعد أن يتمّ تحديدها في مرسوم الإستملاك أو التخطيط.

← المنفعة العامة في بعض القوانين الخاصة

وفضلاً عن دور القضاء في تحديد وتقييم المنفعة العامة في سياق الدعاوى الناظر فيها، فقد تدخّل المشرّع في بعض الحالات وأجاز للإدارة صراحةً اللجوء الى عملية الإستملاك في بعض القضايا التي عالجتها نصوص قانونية خاصّة.

ففي سياق معالجة **إشكالية الإسكان**[١٤]، أجاز المشرّع للحكومة استملاك العقارات اللازمة وبيعها بالتراضي عند الإقتضاء وذلك لتسهيل إسكان اللبنانيين المعوزين وذوي الدخل المتواضع وذوي الدخل المحدود في مساكن ملائمة في المدن والقرى. وقد عرّف *القانون اللبنانيين ذوي* الدخل المحدود " كل لبناني الذي لا يتجاوز دخله العائلي الشهري ثلاث مرات الحد الادنى للاجور"[١٥]؛ كذلك المسكن الملائم "كل مسكن يؤمن لقاطنه سكناً صحياً يتناسب وحاجاته وامكاناته"[١٦].

وعلى صعيد آخر، وفيما يتعلق **بالتنظيم المُدني**، فقد منح المشرّع التصاميم وأنظمة المدن والقرى المصدّقة بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء "**مفعول التخطيط وإعلان المنفعة العامّة**"[١٧]، كما **أجاز للإدارة الإستملاك** من أجل تنفيذ التصاميم[١٨]. وقد اعتبرت المادتان ١٤ و١٥ من القانون نفسه **الأراضي المحتفظ بها للأبنية والمصالح العامة والناجمة عن التصاميم وأنظمة تنظيم المدن وكذلك الترتيبات ذات المنفعة العامة، لا سيما**

[١٤] يُراجع بهذا الشأن قانون الإسكان الصادر بتاريخ ١٧ أيلول ١٩٦٢ والمعدّل بموجب القانون رقم ٥٨ الصادر بتاريخ ٨ كانون الأول ١٩٦٥.
[١٥] المادة ١ من المرسوم رقم ٥٩١٦ الصادر بتاريخ ٢ حزيران ١٩٩٤ والآيل الى تعديل بعض أحكام المراسيم المتعلقة بتطبيق أحكام قوانين الإسكان.
[١٦] المادة ٣ من قانون الإسكان المعدّل.
[١٧] المادة ١٥ من قانون التنظيم المدني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ الصادر بتاريخ ٩ أيلول ١٩٨٣ والمعدّل بموجب القانون رقم ٢١٥ الصادر بتاريخ ٢٦ أيار ٢٠٠٠.
[١٨] المادة ١٨ والمادة ٢٢ من قانون التنظيم المدني.

<u>تخطيطات الطرق والشوارع والساحات العامة، من أملاك الدولة العامة</u> طالما بوشرت بمعاملة الإستملاك خلال مدة عشر سنوات من تاريخ نشر مرسوم الإستملاك. ولهذه المادة أهمية كبيرة سنعالجها بإسهاب في الباب الثاني المتعلّق بإشكالية الساحات العامة والخضراء داخل المدن؛ إلاّ أنّه يقتضي التوضيح في هذه المرحلة أنّ للتصاميم التوجيهية دور مركزي في تحديد المساحات العامّة داخل المدن والقرى، والمخالفات الأساسية تبرز في عدم الإحتكام ومخالفة مضمون هذه التصاميم، حين تلحظ وجود هكذا مساحات، خلال عملية التنفيذ. ولهذه الغاية، يجب تفعيل وسائل الرقابة اللاحقة على إجراءات تنفيذ هذه التصاميم وفق ما سنبيّنه فيما بعد.

كما أشار المشرّع صراحةً الى إمكانية الإدارة **إستملاك الأبنية ذات الطابع التراثي**[١٩]؛ وفي خطوة تعدّ جريئة ومتطورة على الصعيد التشريع، فقد أقرّ مجاس النواب مؤخراً قانوناً فريداً من نوعه يؤول الى حماية **الأبنية التي لها قيمة رمزية وثقافية ومدنية**[٢٠] يمكن أن تصل تدابير حمايتها الى حدّ استملاكها من قبل الدولة. والواقع أنّ هذا القانون يمكن أن يشكّل مدخلاً أساسياً لتوسيع مفهوم السّاحات العامّة لكي تشمل الفضاءات الثقافية في المدن، أمر سنعالجة أيضاً في الباب الأول من الدراسة.

وقبل التطرّق الى النظام القانوني التي تخضع له الأملاك العامّة، والتي بالتالي مفروض على الإدارة التقيّد بأحكامه ومبادئه لضمان حسن واستمرارية استعماله من قبل العموم ومن دون أي تمييز، نورد بإيجاز الآليات المتاحة قانوناً واجتهاداً لإضفاء صفة الملك العام على الأملاك الإصطناعية:

للقضاء –في حال تقاعس الإدارة أو تجاوز صلاحياتها– تصنيف الأموال على أنّها عامّة في حال توفّر فيها شروط التخصيص المادّي والفعلي لاستعمالها من قبل العموم دون وجوب صدور قرار إداري أو نص قانوني صريح بشأنها؛

للإدارة استملاك العقارات والأبينة على أساس المنفعة العامةّ، وللقضاء الإداري سلطة الرقابة وتحديد مدى توفر شروط المنفعة العامّة؛

توسّع الإجتهاد في تقدير مدى توفّر المنفعة العامة لاعتبارات اجتماعية، كما توسّع في تقدير صفة ومصلحة الجهات المتضرّرة.

[١٩] يراجع ف هذا الصدد نظام للآثار القديمة الصادر بموجب قرار المفوض السامي رقم ١٦٦ بتاريخ ٧ تشرين الثاني ١٩٣٣.
[٢٠] القانون رقم ٣٧ الصادر بتاريخ ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٨ الآيل الى حماية الممتلكات الثقافية.

II. فقرة ثانية: خصائص النظام القانوني الراعي للأملاك العامة

يتضمن القانون اللبناني، لا سيما قانون العقوبات وبعض القوانين الخاصة كالقوانين العقارية وقوانين الإستملاك وغيها، مجموعة من القواعد الآيلة الى إدانة أي تعدّيات أو مخالفات أو تجاوزات تتعرض لها الأملاك العامّة. فمجموع هذه القواعد من شأنها **حماية الأملاك العامة** من الأفعال والأعمال التي تمنع أو تعرق استعمالها من قبل العموم. وعلى صعيد آخر، استقرّ الفقه والاجتهاد على اعتماد مجموعة من **المبادئ الراعية لاستعمال الأملاك العامّة من قبل العموم**، يتوجب على الإدارة المعنية بإدارة هذه الأملاك مراعاتها وعدم تجاوزها في سياق إشرافها على حسن سير المرافق العامّة.

١. حماية الملك العام

يرمي النظام القانوني لهذه الحماية الى ضمان قيام الأملاك العامة بتوفير الأغراض التي خصصت من أجلها؛ فهو يضمن استمرار هذه الأملاك في تخصيصها ما دامت المنفعة العامة قائمة. وتتمثل هذه الضمانة **بمبدأ عدم جواز التنازل عن الملك العام** إذ يشكّل هذه المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ تخصيص الملك العام للمنفعة العامة؛ وهو يستتبع القواعد الآتية:

- بطلان عقود البيع والمقايضة الجارية على الأملاك العامة؛
- عدم جواز اكتساب الأملاك العامة بمرور الزمن؛
- منع إنشاء حقوق عينية على الأملاك العامة؛
- استحالة استملاك الأملاك العامة؛
- عدم قابلية الملك العام للحجز.

ولهذه القواعد أهمية بالغة للحدّ من الفساد والتجاوزات التي مارستها الحكومات على مرّ العقود، حيث استساغ لها التفريط عن جزء كبير من الأملاك التي يفترض أن تكون عامةً مقابل مصالح وغايات مادية، وأكبر دليل على ذلك هو ملف الأملاك البحرية الذي "مسح" الشاطئ اللبناني، إشكالية سنعالجها بالتفصيل في الباب اللأول من الدراسة.

وقد تدخل المشرع لضمان هذه الحماية حيث كرس مبدأً ثانياً يتمثل بوجوب **المحافظة على الأملاك العامة واحترام تخصيصها** من خلال وضع مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية وفرض العقوبات يمكن أن تنزل بحق كل من يخلّ بقواعد المحافظة على هذه الأملاك، أو يعتدي أو يسيء استعمالها.

وفيما يلي أمثلة عن **الجرائم** التي نصّ عليها قانون العقوبات **والمتعلقة بالتعدي على الأملاك العامة** فهي:

- الإعتداء على سلامة طرق النقل والمواصلات[٢١]؛
- هدم وتخريب الأملاك العامة[٢٢]؛
- الغصب الواقع على الطرقات العامة او أملاك الدولة أو الأملاك المشاعية[٢٣]؛
- تخريب الساحات والطرق العامة أو تعييبها[٢٤]؛
- مختلف الأعمال التي تعيق استعمال الطرقات العامة من قبل العموم أو تعترض سلامته[٢٥]، نذكر منها:
  - تطويف الطرق العامة؛
  - سد الطريق العامة دون داع ولا إذن من السلطة بوضعه أو تركه عليها أي شيء يمنع حرية المرور وسلامته أو يضيقهما؛

[٢١] المواد ٥٩٥ حتى ٦٠٠ من قانون العقوبات: المادة ٥٩٥- من أحدث تخريباً عن قصد في طريق عام أو في إحدى المنشآت العامة أو ألحق بها ضرراً عن قصد عوقب بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين إذا نشأ عن فعله خطر على سلامة السير أو على السلامة العامة.
ويعاقب بالحبس حتى سنة على الأكثر المتعهد أو المنفذ أو الوكيل أو المشرف على إشغال الكهرباء أو المياه أو الهاتف أو المجارير أو ترميم الطرقات أو إصلاحها عند ترك بقايا أو مواد أو حفر أو فجوات أو آثار على الطرقات أثناء الأعمال أو بعد إنجازها من شأنها أن تعرقل دون مبرر حرية السير عليها أو تحد من اتساعها السابق بشكل يصعب معه السير ويعرض السلامة العامة للخطر. ويفرض العقاب نفسه على الموظف أو المستخدم المسؤول عن الرقابة والإشراف على هذه الأعمال وحسن تنفيذها.
كما ويعاقب بالحبس حتى سنة كل من يجري أشغالاً خاصة أو عامة على الطرقات العامة دون أن يكون لديه ترخيص ذلك من السلطات المختصة.
المادة ٥٩٦- من عطل خطاً حديدياً أو آلات الحركة أو الإشارة أو وضع شيئاً يحول دون السير أو استعمل وسيلة ما لأحداث التصادم بين القطارات أو انحرافها عن الخط عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة مدة لا تنقص عن الخمس سنوات.
المادة ٥٩٧- يعاقب بالعقوبة نفسها من حطم أو عطل آلات الإشارة أو استعمل إشارات مغلوطة أو أي وسيلة خاصة أخرى بقصد إغراق سفينة أو إسقاط مركبة هوائية.
وإذا نجم عن الفعل غرق السفينة أو سقوط المركبة الهوائية كانت العقوبة عشر سنوات على الأقل.
المادة ٥٩٨- من أقدم قصداً على قطع سير المخابرات البرقية أو الهاتفية أو إذاعات الراديو سواء بإلحاق الضرر بالآلات أو الأسلاك أو بأية طريقة أخرى عوقب بالحبس حتى ستة أشهر.
وإذا نجم عن الفعل خطر على السلامة العامة قضي بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين.
المادة ٥٩٩- يزاد على العقوبات المذكورة في المواد السابقة نصفها إذا أصيب أحد الناس بعاهة دائمة ويقضي بالإعدام إذا أدى الأمر إلى موت أحد الناس.
المادة ٦٠٠- من تسبب خطأ بالتخريب والتهديم وسائر الأفعال المذكورة في المواد السابقة عوقب بالحبس مدة لا تتجاوز الستة أشهر.
[٢٢] المادتان ٧٣٠ و٧٣١ من قانون العقوبات:
المادة ٧٣٠- كل من هدم أو خرب قصداً الأبنية والأنصاب التذكارية والتماثيل أو غيرها من الإنشاءات المعدة لمنفعة الجمهور أو للزينة العامة يعاقب بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات وبالغرامة من مئة ألف إلى ستمائة ألف ليرة.
المادة ٧٣١- يستحق العقوبة نفسها كل من أقدم قصداً على هدم أو تخريب نصب تذكاري أو أي شيء منقول أو غير منقول له قيمة تاريخية أو تمثال أو منظر طبيعي مسجل سواء أكان ملكاً له أم لغيره.
[٢٣] المادتان ٧٣٧ و٧٣٨ من قانون العقوبات:
المادة ٧٣٧- من لا يحمل سنداً رسمياً بالملكية أو بالتصرف واستولى على عقار أو قسم من عقار بيد غيره عوقب بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من مائتي ألف إلى مليون ليرة.
تشدد العقوبة وفقاً للمادة ٢٥٧ في كل من الحالتين التاليتين:
١- إذا رافق الفعل تهديد أو عنف على الأشخاص أو الأشياء.
٢- إذا وقع الغصب على كل أو قسم من الطرقات العامة أو أملاك الدولة أو الأملاك المشاعية.
المادة ٧٣٨- -من استولى دون مسوغ شرعي على عقار أو قسم من عقار، بقصد السكن أو الأشغال أو الاستثمار أو الاستعمال لأي غاية أخرى، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من مائتي ألف إلى مليون ليرة.
تشدد العقوبة وفقاً للمادة ٢٥٧ في كل من الحالات التالية:
١- إذا رافق الفعل تهديد أو عنف على الأشخاص أو الأشياء.
٢- إذا وقع الاستيلاء على بناء تشغله إحدى إدارات الدولة أو إحدى الهيئات الإدارية أو إحدى المؤسسات العامة أو ذات المنفعة العامة.
٣- إذا لم يبادر الفاعل إلى ترك العقار وإخلائه ضمن مهلة أسبوع من تاريخ تبلغه إنذاراً خطياً أو إذا استمر في وضع يده عليه مدة تزيد عن الشهرين.
[٢٤] المادة ٧٥٠ من قانون العقوبات (حبس حتى ستة أشهر وبالغرامة من مئة ألف إلى مليون ليرة، أو بإحدى هاتين العقوبتين)
[٢٥] المادة ٧٥١ من قانون العقوبات (حبس حتى ستة أشهر وبالغرامة من مئة ألف إلى مليون ليرة، أو بإحدى هاتين العقوبتين)

- إهمال التنبيه نهاراً والتنوير ليلاً أمام الحفريات وغيرها من الأشغال المأذون إجرائها أو أمام سائر المواد وغيرها من الأشياء المأذون له بوضعها في الساحات وعلى الطرق العامة؛
- إطفاء القناديل أو الفوانيس المستعملة لتنوير الطريق العامة أو نزعها أو تلفها؛
- رمي أو وضع أقذاراً أو كناسة أو أي شيء آخر على الطريق العامة؛
- رمى أو إسقاط على أحد الناس أقذاراً أو غيرها من الأشياء الضارة عن غير انتباه؛
- وضع إعلانات على الأنصاب التاريخية والأبنية العامة والمقابر والأبنية المعدة للعبادة.

ويكفي أن يجوب المرء شوارع الأحياء في مختلف أنحاء مدينة بيروت ليتبيّن له مدى التجاوزات والمخالفات التي تعرقل سير المارة على الطرقات العامة والأرصفة والتي هي أصلاً مدانة بموجب قانون العقوبات اللبناي وفق ما بيّناه أعلاه.

وعليه، ما هي السبل القانونية المتاحة للأفراد لإزالة هذه التعدّيات؟

في المبدأ، إنّ التعدّي على الطريق العام المخصّص للجمهور يخول كل فرد حق المطالبة بمنع هذها التعدي الذي ينقص حقه من كامل الإنتفاع به على الوجه الممنوح له بحكم القانون[٢٦]. وبمراجعة التشريعات اللبنانية، يتبيّن أنّ للفرد سبيلان لإزالة التعديات عن الطرق العامة:

- **السبيل الأول يقضي بالتوجه للإدارة المختصة بطلب إزالة هذه التعديات عن الطريق العام، وفي حال تقاعست، للفرد مقاضاتها أمام القضاء الإداري**

أناط المشرّع المديرية الإقليمية للأشغال العامة في كل محافظة مهمة صيانة الطرق[٢٧]، والتي لا تقتصر فقط على إصلاح التخريب بل تشمل أيضاً "إزالة الإعتداء والإدعاء واتخاذ جميع الطرق الأخرى التي تؤمن المحافظة على الأملاك العامة ومنع التجاوز عليه[٢٨]". فعلى الإدارة واجب إزالة التعدي على الأملاك العامة بالطرق الإدارية، وهو يقع على عاتق المحافظة ووزارة الأشغال العامة إذا كان الطريق ملكاً عاماً للدولة، وعلى عاتق البلدية بالنسبة للملك العام البلدي.

[٢٦] محكمة النقض المدنية السورية قرار رقم ٢٦٥ تاريخ ٣١ أيار ١٩٦٥، الرئيس الأسود، المستشاران شومان وغازي.
[٢٧] يُراجع في هذا الشأن المرسوم رقم ٩٤٩٦ الصادر بتاريخ ١٨ أيار ١٩٦٢ والآيل الى تنظيم المديريات الإقليمية للأشغال العامة وتحديد مهامها.

[٢٨] الحكم رقم ٨٩ الصادر عن محكمة ستئناف بيروت تاريخ ١٢ كانون الأول ١٩٥٦.

ففي هذه الحالة أيضاً للفرد أن يربط نزاعاً مع الإدارة، أي أن يتقدّم أمامها بطلب لإزالة هذه التعديات. ففي حال رفضت أو تقاعست عن القيام بمسؤولياتها، يجوز مقاضاتها بعد انقضاء مهلة الشهرين عن تاريخ التقدم بالطلب أمام مجلس شورى الدولة.

- **السبيل الثاني يتيح للفرد المداعاة مباشرةً أمام القضاء العدلي بناءً على حقه بالإدعاء القضاء الذي هو مباح لكل شخص حقيقي أو معنوي، لبناني أو أجنبي، لتثبيت حقوقه وصيانتها**

ينص قانون أصول المحاكمات المدنية على الآتي:

" الدعوى هي الحق الذي يعود لكل ذي مطلب بأن يتقدم به إلى القضاء للحكم له بموضوعه.

وهي بالنسبة إلى الخصم الحق بأن يدلي بأسباب دفاع أو بدفوع ترمي إلى دحض ذلك المطلب.

ويكون حق الادعاء وحق الدفاع لكل شخص طبيعي أو معنوي لبناني أو أجنبي" (المادة٧)؛

" تكون الدعوى مباحة لكل من له مصلحة قانونية قائمة، أو لمن يهدف منها إلى تثبيت حق أنكر وجوده أو الاحتياط لدفع ضرر محدق أو مستقبل أو الاستيثاق من حق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه، وذلك باستثناء الحالات التي يحصر فيها القانون بأشخاص يحدد صفتهم حق تقديم طلب أو دحضه أو الدفاع عن مصلحة معينة. ولا يقبل أي طلب أو دفع أو دفاع صادر عن أو ضد شخص لا صفة له" (المادة ٩).

فحق الإدعاء لدى القضاء هو مباح لكل شخص حقيقي أو معنوي، لبناني أو أجنبي، لتثبيت حقوقه وصيانتها. ويكفي أن يكون للمرء مصلحة ليكون صالحاً للخصومة، فالذي يمر على طريق عام للوصول الى أملاكه مثلاً للوصول الى أملاكه، يحق له أن يقاضي من قام بعمل ما على هذه الطريق يمنعه من المرور، دون الحاجة لتدخل الدولة أو البلدية، لأن النزاع يدور على المرور فقط، ولا مصلحة فيه للإدارة العامة. وقد سبق للقضاء اللبناني أن لفظ حكمه في هذه الصدد:

" ... من حق الدولة أن تقوم بالمحافظة على الأملاك العامة وتتقدم بالدعاوى اللازمة بصددها، **إلاّ أن هذا الحق لا يحول دون إعطاء المتضرر من الإعتداء على الأملاك العامة أن يتقدم بالدعاوى اللازمة لإزالة الضرر عنه** تطبيقاً للمبدأ العام المنصوص عنه بالمادة ٢٩ من الأصول المدنية (المادتان ٧ و٩ من قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد) التي تعطي حق الإدعاء لكل صاحب مصلحة، لأن هذا الإدعاء لا يتناقض مع الغاية التي

أناطت بالإدارات العامة حق حماية أملاكها العام..."، **محكمة التمييز المدنية الثانية، الرئيس جريج والمستشاران أبو خير وفران، القرار رقم ٥٨ تاريخ ١١ كانون الأول ١٩٦١، دعوى حوراني–حوراني.**

٢. المبادئ الراعية لاستعمال الأملاك العامة من قبل العموم

"**إن الاستعمال الجماعي (أو العام) يمارسه الجميع بحرية تامة على قدم المساواة بدون حاجة الى ترخيص مسبق، لا يحدّه سوى المحافظة على النظام والأمن العام والسكينة العامة**"[٢٩].

بهذه العبارة، يلخّص مجلس شورى الدولة اللبناني في قرار صادر عنه عام ١٩٦٦ المبادىء الأساسية الراعية لاستعمال الملك العام من قبل العموم: **فلجميع المواطنين الحق باستعمال كل ما هو مصنّف ملكاً عاما بحرية شبه مطلقة ومن دون مقابل–الاّ بقدر ما هو محدّد صراحة بموجب قانون، على أن يكونوا متساوين فيما بينهم لهذه الغاية.**

ويخضع الاستعمال الجماعي لمبادئ الحرية والمساواة والمجانية.

وجوب مراعاة مبدأ الحرية في استعمال الملك العام

بموجب هذا المبدأ، تكون الادارة ملزمة بأمور عدة أبرزها الامتناع عن فرض تدابير ذات طابع عام ومطلق تؤدي الى استحالة استعمال الملك العام، باعتبار أنّ امكانية استعماله من قبل العامة هو الغاية الأساسية التي من أجلها وجد الملك العام أصلا[٣٠]. فأي خرق من قبل الادارة لمبدأ حرية استعمال الملك العام من شأنه أن يتعارض مع حريات أساسية أخرى كحرية التنقل وحرية الذهاب والإياب وهي حريات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرية الشخصية. ومن هذا المنطلق، أبطلت محكمة التمييز الفرنسية قراراً صادراً عن رئيس بلدية يحدّ من حرية الذهاب والايات على الطرقات العامة، وذلك على أساس عدم جواز المسّ بحرية المواطنين الشخصية[٣١].

وبناءً عليه، واذا كان للادارة أن تنظّم الاستعمال العام لمقتضيات "**المحافظة على النظام والأمن العام والسكينة العامة**"، فهذا لا يبرّر في أي حال إخضاعه لأي ترخيص مسبق أو حتى لأي إعلام مسبق، على اعتبار أن هكذا تدبير يقع في خانة التدابير العامة والمطلقة التي تتعارض مع مبدأ الحرية في استعمال الملك العام ويتوجب بالتالي ابطالها.

وللإدارة أن تتخذ بعض التدابير لتأمين المنفعة العامة وحفظ النظام العام والسامة العامة؛ إلاّ أنّ هكذا تدابير لا تكون مشروعة إلاّ إذا كانت ضرورية ومناسبة، كتنظيم سير المركبات على الطرقات الوطنية والمحلية، أو تنظيم

---

[29] مجلس شورى لبنان، 18 آب 1966، قرار "نصار"، مجلة إدارية، 1966، ص 202.

[30] يوسف سعدالله الخوري، المرجع المذكور أعلاه، ص. 258.

[31] Cour de Cassation, 1er février 1956, Dalloz 1956, p. 365, rapport de M. le conseiller Ledoux.

يعض المهن التجارية في الأماكن العامة أو فرض بعض التدابير للمحافظة على السلامة العامة كتسكيرها في أوقات معينة ليلاً على سبيل المثال، شرط أن لا تتجاوز هذه التدابير اطار ضرورات مماثلة[٣٢].

وأكثر من ذلك، لم يكتف الاجتهاد بمسؤولية الادارة لجهة ضمان الاستعمال الحرّ للملك العام، بل ذهب أبعد من ذلك بحيث فرض عليها أن تهدم وتزيل العوائق التي تعترض استعماله استعمالا طبيعيا [٣٣].

وجوب مراعاة مبدأ المساواة بين المواطنين في استعمال الأملاك العامة

عملاً بمبدأ مساواة المواطنين في استعمال الملك العام، وهو مبدأ مستمدّ مباشرة من مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، لا يجوز للادارة أن تميّز بين مواطن وآخر عندما تكون وجهة الاستعمال واحدة. والواقع أن أي اسثناء أو تقييد تفرضه الادارة على مبدأ المساواة هذا، يجب أن يكون مبرّراً وموافقاً لمقتضيات المصلحة العامة، دون أن يشكّل تمييزاً وتفريقاً بين المواطنين[٣٤].

وجوب مراعاة مبدأ مجانية استعمال الأملاك العامة

لا يجوز إخضاع الاستعمال الجماعي للملك العام المخصص لاستعمال العموم لدفع أي بدلات مالية، ما عدا الحالات التي أجاز فيها القانون حصرا وصراحة مثل هذا الدفع بحيث لا يكون ثمة مجال للشك أو البحث في شرعيته [٣٥]، وشرط أن تكون قيمة هذه البدلات منطقية ومبرّرة لغايات الصيانة والمحافظة عليه[٣٦].

سنعالج في الباب الآتيين كيف قارب المشرّع مفهوم "الساحة العامّة" في التشريعات الخاصة بالبناء والتنظيم المُدني من جهة، ومدى الإشكاليات التي تعترض العموم من استعمال الشاطئ اللبناني عملاً بمبادىء الحرية والمساواة والمجانية من جهة أخرى. إلاّ أنه يقتضي قبل ذلك إيجاز ما ورد في الفقرة السابقة لجهة التنظيم القانوني التي تخضع له الأملاك العامة بشكل عام:

---

[32] يوسف سعدالله الخوري، المرجع المذكور أعلاه، ص. 261.

[33] CE, 11 mai 1984, Yves LUCHAIRE, « Régime Juridique du Domaine Public », JurisClasseur, Collectivités Territoriales, Fasc. 872, 3 novembre 2006.

[34] Marcel WALINE, Revue de Droit Publique, Notes de Jurisprudence, p.173.

[35] Jean DUFAU, « Biens domaniaux », Jurisclasseur, fascicule 110, 20 mai 2003 : « L'utilisation commune du domaine public affecté à l'usage de tous ne peut pas être assujettie au paiement des redevances, en dehors des cas prévus par les textes ».

[36] Yves LUCHAIRE, « : Régime Juridique du Domaine Public », JurisClasseur, fascicule 872, 3 novembre 2006 : « Le caractère du domaine public entraîne logiquement la gratuité de son utilisation, étant affecté à l'usage de tous. Cependant, ce principe de gratuité, qui est largement valable pour les utilisations normales et collectives, n'est pas non plus absolu : ainsi, des droits de visite peuvent être perçus pour les visites de certains biens ou monuments généralement à caractère historique ; cette gratuité s'estompe également en cas d'utilisation anormale ou privative (…) En premier lieu, la collectivité peut imposer une contribution aux propriétaires des véhicules dont la circulation entraîne des détériorations anormales ; il en va de même pour les voies dégradées par des exploitations de mines, de carrières, de forêts ou de toute autre entreprise. Cette contribution, proportionnée à la dégradation en cause, peut être acquittée en argent ou en prestation en nature et faire l'objet d'un abonnement. Mais cette contribution ne peut être demandée que si la voie départementale ou communale est entretenue à l'état de viabilité.

تتضمّن التشريعات اللبنانية مجموعة من القواعد الآيلة الى حماية الأملاك العامة وإزالة التعديات عنها واجب تفعيلها؛

للفرد حق المقاضاة أمام القضائين العدلي والإداري لإزالة التعديات عن الأملاك العامة ضماناً لحقه في استعمالها؛

يخضع الاستعمال الجماعي للأملاك العامة لمبادئ الحرية والمساواة والمجانية.

باب أول: مفهوم الساحة العامة في التنظيم المدني وأعمال البناء

أصبح من الثابت مدى معاناة المدن اللبنانية من سوء تنظيم قطاع البناء وضعف وضع وتنفيذ معايير حديثة وعلمية تنظيمية في مخططات التنظيم المدني؛ ممّا أدّى الى حركة بناء عشوائية شوّهت شكل المدينة وقضت على معالمها. والضحية أولى لسوء إدارة القطاع هي بالطبع الساحة العامة، التي باتت شبه غائبة في معظم المدن والأحياء اللبنانية وثقافة الناس.

يهدف هذا الباب الى استعراض وتحليل النصوص القانونية اللبنانية التي تتناول قطاع البناء والتنظيم المُدني ودرجة مراعاتها لمفهوم الساحة العامة المتمثلة بالساحات الخضراء والحدائق في قلب المدينة وضواحيها، وكيف يقارب المشرّع وواضعي السياسات العامة للإشكاليات الخاصة بها. ولهذه الغاية، سنتوقف سريعاً في فقرة أولى حول كيفية إدارة القطاع والجهات القيّمة عليه، لنتناول في محطة ثانية ماهية التصاميم التوجيهية في التنظيم المُدني ومدى حرص المشرّع على تخصيص *مساحة* للساحة العامّة في عملية وضع وتنفيذ هذه التصاميم، لنعاود في فقرة أخيرة الى إبراز بعض *الفسحات* التي يمكن التعويل عليها لإعادة الحياة الى الساحة العامة في المدن.

ولكن قبل ذلك، تقتضي الإشارة الى أنّ دراسة ميدانية تواكب القراءة القانونية الحاضرة حيث يقوم عدد من المهندسين المُدنيين المكلّفين من قبل جمعية "نحن" بمسح ميداني لثلاث مدن لبنانية لتحديد الإشكاليات الأساسية التي تعاني منها هذه المدن من ناحية تنظيم البناء والأحياء والنسيج المدني الخاص بكل منها، وحاجيات السكان والمقيمين فيها. وبناءً على نتائج هذا البحث، سيتم تقييم الآليات القانونية والعملانية المتاحة لمعالجة أهم القضايا وبناء خطط عمل ستسعى الجمعية على تنفيذها.

I. فقرة أولى: لمحة سريعة حول إدارة قطاع التنظيم المُدني في لبنان

تقع مسؤولية التنظيم المدني بشكل أساسي على عاتق وزارة الأشغال العامّة والنقل، وبشكل خاص **المديرية العامة للتنظيم المدني التابعة لهذه الأخيرة**. ويُلحظ من خلال مراجعة النصوص التشريعية اللبنانية وجود تداخل في الصلاحيات في هذا المجال بين المديرية العامة للتنظيم المدني وعدد من الإدارات الرسمية المختلفة من ضمنها مجلس الإنماء والإعمار ووزارة البيئة ووزارة الداخلية والبلديات سنشير إليعا في معرض دراستنا.

تقوم دائرة تصاميم التنظيم المدني التابعة لمديرية التنظيم المدني بوضع دراسات وتصاميم وأنظمة التنظيم المدني التوجيهية والتفصيلية للمدن والقرى، **وتحديد الأراضي اللازمة للأبنية العامة الإدارية والثقافية والمدرسية الإستشفائية والحدائق العامة والملاعب والمساحات الخضراء، ودراسة السير وتوسيع المساحات العامة.** وتقوم دائرة التخطيط بدرس ووضع التخطيطات التفصيلية لمخططات وتصاميم التنظيم المدني المصدقة ودرس ووضع التخطيطات الفرعية وتعديلها وتقويمها وتوسيعها والإشارة الى الساحات وأماكن الوقوف. وتتولى دائرة الطرق والمباني في مصلحة المشاريع البلدية مسؤولية وضع **الدراسات الخاصة بالحدائق العامة والملاعب والمدافن وغيرها.** كما تتولى دائرة البرامج والتنسيق مهام **اقتراح المناطق الخضراء أو ذات المناظر الطبيعية أو الاحياء القديمة أو الابنية التاريخية التي يتوجب حمايتها والمحافظة عليها** والقيام بالدراسات اللازمة لذلك، فضلاً عن مهمة **التنسيق مع مختلف الادارات والمؤسسات العامة** وجميع الجهات المختصة التي تعنى بشؤون البيئة والصحة والسلامة والزراعة والصناعة والاسكان والآثار عند إعداد الدراسات والأسس الأولية للتصاميم والمخططات العامة لمختلف المناطق[٣٧].

وعليه، تقوم المديرية العامة للتنظيم المدني عبر دوائرها الخاصة بإعداد ووضع تصاميم توجيهية وخائط تفصيلية لتنظيم المدن والقرى والأرياف؛ ترفعها للمجلس الأعلى للتنظيم المدني لإبداء للموافقة عليها الذي بدوره رفعها الى وزير الأشغال العامة والنقل الذي يقترحها على مجلس الوزراء الذي يجب أن يوافق عليها قبل إيداعها لرئاسة مجلس الوزراء التي تقوم بإصدار التصاميم في مراسيم وتطلب نشرها.

II. فقرة ثانية: ماهية الأنظمة والتصاميم التوجيهية والتفصيلية في التنظيم المُدني في لبنان

تنقسم تصاميم –أي المستند المخطّط، وأنظمة –أي النص، المدن والقرى الى تصاميم وانظمة توجيهية وتصاميم وانظمة تفصيلية. يرسم التصميم والنظام التوجيهي النطاق العام للترتيب ويحدد القواعد والاتجاهات الأساسية لتنظيم المنطقة وعلى الأخص امتداد المناطق السكنية، وهو يأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين التجمعات السكنية والمناطق المجاورة ثم التوازن الذي يتوجب المحافظة عليه بين تطور مناطق امتداد العمران من جهة والمحافظة على المواقع الطبيعية والنشاطات الزراعية المناطق الحرجية من جهة ثانية. كما يحدد هذا التصميم وجهة

[٣٧] يُراجع في هذا الصدد قانون التنظيم المدني الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ٩ أيلول ١٩٨٣ وإعادة تنظيم وتحديد ملاك المديرية العامة للتنظيم المدني الصادر بموجب المرسوم رقم ١٠٤٩٠ تاريخ ٢١ حزيران ١٩٩٧.

استعمال الارض بصورة اجمالية على ضوء المصلحة العامة، ومواقع الخدمات العامة والبنية الاساسية والتنظيم العام للنقل داخل المنطقة وبين المنطقة وخارجها، ومواقع النشاطات الانتاجية وكذلك مناطق امتداد السكن المناسبة والاحياء القديمة التي يتوجب تصحيح محيطها. فهو يوجه وينسق مشاريع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات.

أمّا التصميم والنظام التفصيلي فيحدّد، ضمن اطار التصميم والنظام التوجيهي في حال وجوده، القواعد والشروط لاستعمال الارض ضمن المنطقة بما فيه إمكانية منع البناء، وقد عدّد المشرّع بعض ما يجب تضمينه في هذه الأنظمة بموجب المادة ٨ من قانون التنظيم المدني.

ويقتضي في هذا الصدد إبداء ملاحظتين اثنين أساسيتين:

- يُلحظ أنّ **المشرّع لم يحدّد بشكل واضح وصريح حد أدنى من المعايير الواجب مراعاتها أثناء وضع هذه التصاميم**، حيث اكتفى فقط بالإشارة الى أنّه يمكن للتصاميم أن تتضمن "حدود وتنظيم الساحات والحدائق العامة والملاعب الرياضية والجنائن والفسحات الحرة المختلفة وما يجب الابقاء عليه من أماكن مشجرة أو تعديله أو إنشاؤه والمواقع التي يجب الاحتفاظ بها للأبنية والمصالح العامة وللانشاءات التي تقتضيها الحياة الاجتماعية"[٣٨]، دون مثلاً أن يفرض نسبة معينة أو حدّ أدنى من المساحات التي يقتضي عدم تشييد البناء عليها أو تخصيصها لاستعمال العموم؛
- كما أنّ **المشرع لم يوضح ماهية التنسيق والإجراءات الواجب القيام بها خلال إعداد الدراسات** الأولية للتصاميم، أمر يشكّل ثغرة قانونية يمكن وهي بالفعل تؤدّي الى غياب هكذا تنسيق.

١. ماهية التصاميم لجهة تعزيز مفهوم الساحة العامة

يكون للتصاميم المصدقة من قبل مجلس الوزراء **مفعول التخطيط واعلان المنفعة العامّة**[٣٩]، ممّا يخوّل الإدارة استملاك المساحات المبنية في التصميم والمعدة للمصالح العامة كالشوارع والطرقات والساحات والحدائق والابنية العامة الخ.. كما يحق لها استملاك كامل المساحات موضوع التصميم أو تلك العائدة لمنطقة منه[٤٠]. كذلك، سمح القانون بإنشاء شركات عقارية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لأجل ترتيب اجمالي لكل أو لجزء من منطقة

[٣٨] المادة ٨ من قانون التنظيم المدني.
[٣٩] المادة ١٢ من قانون التنظيم المدني.
[٤٠] المادة ١٨ من قانون التنظيم المدني.

وضع أو سيوضع لها تصميم ونظام تنظيم مدني، حينها للإدارة أن تبادر باستملاك مجانا مساحة تعادل خمسة وعشرين بالمئة من كامل مساحة العقارات المقدمة الى الشركة لإنشاء أو توسيع الشوارع والحدائق والساحات العامة وسائر التجهيزات والانشاءات العامة[٤١].

ويتبيّن من مراجعة نصوص التصاميم التوجيهية العامة لعدد من المناطق اللبنانية إيراد شروط، بعضها يتكرّر بشكل منتظم، والبعض الآخر خاص بمدن أو قرى معينة، التي من **شأنها تعزيز مفهوم المساحة العامّة**، نذكر منها:

- في الفرز والضم والفرز: إنّ الترخيص بالإفراز أو الضم والفرز يخضع لشروط معينة تتعلق بتنفيذ ترتيبات تجميلية معينة مثل إيجاد فسحات حرة[٤٢]؛
- في المساحات المخصصة للطرق والحدائق والملاعب ضمن مشروع الفرز والضم والفرز: يتوجب على كل مشروع فرز وضم وفرز تفوق مساحته عشرة آلاف متر مربع أن لا تقل المساحة الإجمالية للطرق والحدائق والملاعب والخدمات العامة العائدة للمشروع عن خمس وعشرين بالماية من المساحة الإجمالية. إنما يمكن للإدارة في حال تقسيم العقار إلى خمس قطع وما دون أن لا تقل مساحة كل قطعة ناتجة عن هذا التقسيم عن أربعة أضعاف المساحة الدنيا المفروضة للإفراز في المنطقة، الاكتفاء بفرض الحد الأدنى اللازم لتأمين الطرق الخاصة بالمشروع وعدم التقيد بنسبة الخمسة وعشرين بالمئة المفروضة أعلاه شرط أن يفرض ارتفاق يسجل على الصحيفة العقارية لكل قطعة بوجوب تطبيق نسبة الخمس والعشرين بالمئة في حال إفراز القطع الناتجة عن هذا التقسيم من جديد؛
- شروط خاصة تضمنّها التصميم للتوجيهي الخاص بمنطقة عمشيت[٤٣] **لجهة حماية الشاطىء** نذكر منها: وجوب الإستحصال على الموافقة المسبقة للمجلس الأعلى للتنظيم المدني للتراخيص الواقعة بين الطريق الساحلي والبحر في بهدف المحافظة على طبيعة الشاطئ وتواصله والإبقاء على مقومات السياحة البحرية البيئية مع حفظ حق التمتع العام بالنظارة، منع أية إنشاءات ضمن التراجع عن الأملاك العامة البحرية بما في ذلك برك السباحة والبرغولا، منع إشغال الأملاك العامة البحرية، منع الاستفادة من أية زيادات في الاستثمارات بموجب قوانين أو مراسيم نافذة أو سوف تصدر لاحقا إلخ...
- شروط خاصة إضافية تتعلق **بإبقاء المساحات الخضراء** في التصميم التوجيهي لمنطقة شحيم[٤٤]؛

---

[٤١] المادة ٢١ من قانون التنظيم المدني.

[٤٢] يراجع بهذا الشأن المرسوم رقم ١٦٦٣٨ الصادر في ٢٢ آذار ٢٠٠٦ والآيل الى تصديق التصميم التوجيهي والنظام التفصيلي العام لمنطقة دير الأحمر العقارية قضاء بعلبك؛ والمرسوم رقم ٢١٩٥ الصادر في ٥ حزيران ٢٠٠٩ والآيل الى تصديق التصميم التوجيهي والنظام التفصيلي العام لمنطقة برج الشمالي العقارية قضاء صور؛ والمرسوم رقم ٢٢٨٢ الصادر في ١٥ حزيران ٢٠٠٩ والآيل الى تصديق التصميم التوجيهي والنظام التفصيلي العام لمدينة طرابلس... وغيرها من التصاميم التي أوردت الشرط نفسه.

[٤٣] الصادر بموجب المرسوم رقم ٧٧٣٦ تاريخ ١٥ آذار ٢٠١٢.

[٤٤] مراجعة المرسوم رقم ٣٨٧١ تاريخ ١٦ نيسان ٢٠١٠.

- **حظر إشغال الأملاك البحرية** في التصميم التوجيهي لمنطقة القبة[٤٥].

ممّا تقدّم، يظهر جلّيا مدى أهمية هذه التصاميم التي تعكس السياسات المتبعة من قبل الجهات المعنية لجهة رسم معالم المدن والقرى. وينبغي في هذا الإطار تعزيز مشاركة المواطنين والمقيمين في هذه المدن أثناء وضع هذه التصاميم وتنفيذها، مشاركة يمكن أن تَفعّل بشكل خاص من خلال الدور الذي تؤدّيه البلديات في هذا المجال.

٢. مشاركة البلدية في وضع التصاميم

للبلدية دور مركزي يمكن أن تؤدّيه في هذا المجال، أمر يساهم في تعزيز **مشاركة العموم** وتوفير الفرصة للمواطنين للمشاركة بعملية إدارة واستعمال الأراضي سواء على مستوى التخطيط والتصميم وصنع القرار. فقد فرض المشرّع استطلاع رأي البلدية قي سياق إعداد هذه التصاميم، فبموجب المادة ١١ من قانون تنظيم المدني، يتوجب أن تعرض التصاميم وأنظمة المدن والقرى، على المجالس البلدية المختصة لإبداء رأيها فيها وفقا لقانون البلديات وعلى هذه المجالس أن تبدي رأيها فيها خلال مهلة شهر من تاريخ عرضها عليها، إذا انقضت هذه المدة دون أن تبدي المجالس البلدية رأيها اعتبرت موافقة حكما عليها" وذلك انسجاماً مع صلاحيات المجالس البلدية التي يقع على عاتقها موجبات" تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وانشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني ومع مراعاة أحكام قانون الاستملاك على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدني والبلدية المعنية ملزمة لاقرار المشروع وفي حال اختلاف الرأي بين البلدية والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء بالموضوع بصورة نهائية؛ كذلك انشاء الاسواق والمنتزهات وأماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجىء والمكتبات والمساكن الشعبية والمغاسل والمجارير ومصارف النفايات وأمثالها"[٤٦].

كما سمح القانون للبلديات إجراء مقايضة بين أملاكها وأملاك عائدة لأفراد بهدف حماية الاحراج وبصورة عامة المواقع والفسحات الطبيعية التي تقع ضمن التجمعات السكنية أو بالقرب منها[٤٧]؛ وعليه للبلدية أن تقايض ملكية عقارات صالحة للبناء مقابل ملكية ساحات طبيعية لتحول دون زوالها وضمام استعمالها من قبل المقيمين في نطاق البلدة. وفي السياق نفسه، للبلديات أو اتحاد البلديات المعنية أن تتعاقد مع مالكي الاراضي الحرجية أو

---

[٤٥] مراجعة المرسوم رقم ١٧٩٣ تاريخ ٢٣ نيسان ٢٠٠٩.

[٤٦] المادة ٤٩ من قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧.

[٤٧] المادة ٢٣ من قانون التنظيم المدني.

الطبيعية لفتح هذه المناطق للعموم لاستعمالها كمنتزهات لقاء رسم دخول تستوفيه البلدية يؤمن على الاخص نفقات الصيانة والحراسة لهذه المواقع[٤٨].

فللبلديات إذاً هامش واسع في سبيل تعزيز مفهوم الساحة العامة، ويمكن أن يشكّل الدور الذي تلعبه في هذا المجال مدخلاً أساسياً لحملات المناصرة التي يطلقها المجتمع المدني، حيث يمكن تصور مشاركة بين الجهتين لبلورة والعمل على تنفيذ سياسات تنظيمية مُدنية يطمح إليها المواطنين والأفراد المقيمين في القرى والمدن.

III. فقرة ثالثة: بعض "الفسحات" للساحة العامة في المدن والقرى

بالرغم من إجماع معظم العاملين والمتخصصين في مجال التنظيم المدني في لبنان على إخفاق صانعي القرار والجهات الرسمية من وضع وتنفيذ سياسة مُدنية متطورة وحديثة تلّبي الحاجات الإجتماعية لسكان المدن والقرى، إلاّ أنّه يبقى هناك بعض "الفسحات" في ظلّ التشريعات الراهنة يمكن البناء عليها والعمل على تفعيلها بغية إنقاذ ما يمكن إنقاذه اليوم من ساحات ومواقع يفترض أن تكون عامّة ومن شأنها تذليل من حدّة البناء العشوائي وتراكم الباطون من حولنا.
ففضلاً عن مواكبة عمل البلديات والضغط في سبيل اعتماد سياسات مختلفة لجهة توفير هذه المساحات للناس وفق ما بيّناه أعلاه، يقتضي تفعيل بعض الآليات الموجودة أصلاً في التشريعات الراهنة، وفق ما سنبيّنه أدناه:

١. آليات لإنشاء الحدائق والمساحات الخضراء في المشاريع السكنية

يلحظ قانون البناء[٤٩] بعض المشاريع السكنية التي لها خصائص معينة والمعروفة **بالمجموعات الكبرى**[٥٠] حيث فرض تخصيص ما لا يقلّ عن ٢٥% من مساحة المشروع الإجمالية للحدائق والملاعب الرياضية. وقد عرّف

[٤٨] المادة ٢٤ من قانون التنظيم المدني.
[٤٩] يُراجع في هذا الصدد القانون رقم ٦٤٦ الصادر في ١١ كانون الأول ٢٠٠٤ والآيل التعديل قانون البناء القديم (١٩٨٣) والمرسوم التطبيقي لقانون البناء ؤقم ١٥٨٧٤ الصادر في ٥ كانون الأول ٢٠٠٥.
[٥٠] المادة ١٦- المجموعات الكبرى:
تعتبر مجموعات كبرى، بمفهوم هذا القانون، مشاريع الابنية التي تتوفر فيها الشروط التالية:
١- أن تكون مصممة على عقار لا تقل مساحته عن عشرة اضعاف الحد الادنى للافراز في المنطقة مع حد ادنى اربعة آلاف متر مربع /٤٠٠٠م٢/ في مراكز المحافظات وعشرين الف متر مربع /٢٠,٠٠٠م٢/ خارجها.
٢- أن تخصص نسبة لا تقل عن خمسة وعشرين بالمائة /٢٥%/ من مساحة العقار تجهز وتستعمل حدائق أو ملاعب رياضية، وتحسم نسبة عشرة بالمائة /١٠%/ من مساحة العقار عند حساب عامل الاستثمار العام عندما تزيد مساحته عن عشرة آلاف متر مربع /١٠,٠٠٠م٢/.

قانون البيئة (٢٠٠٢) البعض من المصطلحات الأساسية المتعلقة بقطاع البناء التي كانت غائبة في التشريعات اللبنانية وفرض بعض الشروط ذات الطابع البيئي من شأنها تحسين هذا القطاع وملاءمته حدّ أدنى من المعايير؛ أهمها موجب إجرء دراسات الفحص البيئي المبدئي **أو تقييم الأثر البيئي للمشاريع**[٥١] التي قد تهدّد البيئة بسبب حجمها أو طبيعتها أو أثرها أو نشاطها؛ إلاّ أن **تطبيق هذه النصوص بقي محدوداً في ظلّ عدم صدور المراسيم التطبيقية لهذا القانون ولم يدرس مدى إمكانية تطبيقه على جميع مشاريع البناء السكنية.** والواقع أنّ هذا الجانب الأساسي في قطاع البناء يقتضي تفعليه والضغط من أجل إقرار الآليات المناسبة له.

كما يشير القانون نفسه الى إمكانية تخصيص **الفضلات** الناتجة عن تنفيذ تخطيط أو استملاك للاستعمال لعام من قبل الإدارة[٥٢]. ففي المبدأ، تعدّ **الفضلات** التي تنتج عن تنفيذ تخطيط لطريق أو لساحة عامة والتي تكون غير صالحة للبناء بشكل مستقل من **الأملاك الخصوصية** بسبب إمكان التفرغ عنها، إلاّ أنّ الإدارة غير ملزمة ببيعها للأفراد في حال أعلنت تخصيصها لاستعمال العموم؛ ففي هذه الحالة، تتحول هذه الفضلات الى مساحة خالية من البناء تملكها الإدارة وتضعها في خدمة العموم لتشكّل فسحة في الأحياء السكنية المقتظة بالعمار.

وفي السياق نفسه، سمح المشرّع للإدارة بأن تضم مجانا الى الملك العام، الطرق الخاصة الناتجة عن افراز العقارات، وذلك بعد التنفيذ النهائي في امانة السجل العقاري. ويتمّ الضم بقرار من رئيس الادارة العامة أو من رئيس السلطة التنفيذية في المصالح المستقلّة ومن المجالس البلدية وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني، ويعتبر الضم إلزامياً بالنسبة للطرق أو أقسام الطرق التي يستفيد منها اكثر من ستة عقارات مبنية او قيد البناء ولستة مالكين مختلفين. كما سمح القانون نفسه للإدارة **أن تضمّ مجاناً الى ملكها العام أو الخاص، مواقع**

٣- أن تخضع لمخطط حجمي يعرض على موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني، ولشروط خاصة تتعلق بالتراجعات وبالمنظورات المعمارية وبالصحة وبالسلامة العامة وبتقديم دراسة الاثر الطبيعي والبيئي وبتأمين تجهيزات خاصة (كهرباء، هاتف، مياه...) متناسبة مع أهمية المشروع.
تحدد جميعها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الاشغال العامة والنقل.
يمكن ان يستثنى بناء المجموعات الكبرى التي تنطبق عليها الشروط المحددة أعلاه من تطبيق الخطوط الغلافية المنصوص عنها في هذا القانون ومن الاستثمار السطحي وعدد الطوابق والعلو المفروضة في نظام المنطقة إذا نتج عن ذلك مواصفات معمارية مميزة للمشروع نفسه وللمنطقة التي يقع فيها العقار.

[٥١] المادة ٢١- على الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص إجراء دراسات الفحص البيئي المبدئي أو تقييم الأثر البيئي للمشاريع التي قد تهدد البيئة، بسبب حجمها أو طبيعتها أو أثرها أو نشاطاتها. تراجع وزارة البيئة هذه الدراسات وتوافق عليها بعد التأكد من ملاءمتها لشروط سلامة البيئة وإستدامة الموارد الطبيعية.
المادة ٢٢- ١) إن كلمة "مشروع" تعني:
أ - تنفيذ أشغال بناء أو سواها من الإنشاءات.
ب - أية مداخلة في المحيط الطبيعي بما في ذلك تلك التي تتضمن أعمال إستخراج أو إضافة الموارد الطبيعية.
ج - أي إقتراح برنامج أو دراسة أو إستثمار أو تنظيم يطال منطقة لبنانية كاملة أو قطاع نشاط برمته.
د - أي تعديل، إضافة، توسيع، إعادة تأهيل أو إقفال للنشاطات المشار إليها في الفقرات (أ)، (ب)، و(ج) من هذا البند.
٢) يتم تحضير دراسة الفحص المبدئي أو تقييم الأثر البيئي على نفقة صاحب المشروع وحسابه. وكذلك جميع نفقات وتكاليف المراقبة.
المادة ٢٣- تحدد دقائق تطبيق هذا الباب وتوضع لائحة بالمشاريع الخاضعة لدراسة الفحص البيئي المبدئي ولائحة بالمشاريع الخاضعة لدراسة تقييم الأثر البيئي وتحدد رسوم وكلفة المراجعة المشار إليها في المادة الواحدة والعشرين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزيري البيئة والمالية.
52

الخدمات العامة والحدائق الخاصة الناتجة عن الإفراز لانشاء المشاريع العامة عليها على أن تلتزم عند ضمّها الحدائق الخاصة الناتجة عن افراز العقارات الى ملكها العام أو الخاص، المحافظة على طابعها كحدائق وعدم تشييد أبنية عليها مهما كانت الأسباب وقد حظّر المشرّع الإدارة بيع العقارات الناتجة عن هذا الضمّ[٥٣].

٢. أمثلة عملية آيلة الى إنشاء حدائق عامّة في المدن

نورد فيما يلي بإيجاز بعض الأمثلة حيث بادرت الإدارة الى اعتبار مشروع إنشاء حدائق عامة من المنافع العامة. ولهذه الغاية، لجأت الإدارة الى آليات الإستملاك للمنفعة العامة و/أو مفعول إعلان المنفعة العامة الخاص بالتصاميم التوجيهية، وفي هذا السياق يبرز دور البلدية ومديرية التنظيم المني التابعة بوزارة الأشغال وفق ما سنبيّنه أدناه:

- إنشاء حدائق عامّة في منطق صوفر: بموجب المرسوم رقم ١٦٥٦٥ الصادر بتاريخ ١٣ آذار ٢٠٠٦، صُدّق مشروع **إنشاء حدائق عامة في منطقة صوفر العقارية من قضاء عاليه واعتبر من المنافع العام**. وقد صدر المرسوم بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة والنقل وقراري البلدية والمجلس الأعلى للتنظيم المدني واستناداً لمضمون التصميم التوجيهي والتفصيلي العام للحدائق العامة في صوفر (١٩٧٣) وقانون التنظيم المدني؛
- إنشاء حديقة عامة في راشيا الفخار قضاء حاصبيا: بموجب المرسوم رقم ١٠٦٠٦ الصادر بتاريخ ٤ آب ٢٠٠٣، **اعتبر من المنافع العامة مشروع انشاء حديقة عامة في راشيا الفخار وتمّ استملاك بعض العقارات الغير ممسوحة**. وقد صدر المرسوم بناءً على اقتراح وزيري الداخلية والأشغال العامة والنقل وقراري البلدية والمجلس الأعلى للتنظيم المدني واستناداً لأحكام قانوني الاستملاك والتنظيم المدني، وقد دُفعت تعويضات الاستملاك من الاعتمادات المفتوحة لهذه الغاية في موازنة بلدية راشيا الفخار؛
- إنشاء حديقة عامة في زوق مصبح قضاء كسروان: بموجب المرسوم رقم ١٩٨٤٦ الصادر بتاريخ ٦ أيلول ٢٠٠٣، **اعتبر من المنافع العامة مشروع انشاء حديقة عامة في زوق مصبح (قضاء كسروان) وتمّ استملاك لهذه الغاية كامل العقارات رقم ١٦٣٤ و١٦٣٥ و٤٧٨ من منطقة زوق مصبح العقارية.** وقد صدر المرسوم بناءً على اقتراح وزيري الداخلية والأشغال العامة والنقل وقراري البلدية والمجلس الأعلى للتنظيم المدني واستناداً لأحكام قانوني الاستملاك والتنظيم المدني، وقد دُفعت تعويضات الاستملاك من الاعتمادات المفتوحة لهذه الغاية في موازنة بلدية زوق مصبح.

[٥٣] يُراجع في هذا الصدد القانون رقم ٣ الصادر بتاريخ ٥ كانون الثاني ١٩٨٩ والمعدّل بموجب القانون رقم ٣٨٨ الصادر بتاريخ ١٤ كانون الأول ٢٠٠١ والآيل الى ضمّ الطرق الناتجة عن إفراز العقارات الى الملك العام.

٣. الساحات العامّة ذات الطابع الثقافي

أقرّ مجلس النواب اللبناني عام ٢٠٠٨ مجموعة قوانين من شأنها أن تشكّل الخطوة الأولى للنهوض في قطاع الثقافة في لبنان ووضع سياسيات ثقافية لطالما كانت غائبة منذ إنشاء هذه الوزارة، نذكر منها **القانون رقم ٢٠٠٨/٣٧ الصادر في ١٦ تشرين الأول ٢٠٠٨ الآيل الى حماية الممتلكات الثقافية، الذي يشكّل مدخلاً أساسياً لحماية الأماكن والمواقع ذات الطابع الثقافي واستمرارية النشاطات فيها من قبل الأفرا والمجموعات الناشطة في هذا المجال.** وممّا لا شك فيه أن تفعيل الآليات المنصوص عنها في هذا القانون من شأنه توسيع مفهوم المساحة العامّة وتكريس فئة إضافية من الفضاءات الثقافية في المدينة واجب حمايتها والمحافظة عليها وفق ما سنبيّنه أدناه.

فماهية هذا القانون وآثاره على موضوع دراستنا الحاضرة؟

الواقع أنّه حتى صدور قانون المذكور، اكتفى المشرع اللبناني بنص تشريعي وحيد يعود إلى عام ١٩٣٣ وهو القرار رقم ١٦٦/ل.ر والمعروف بنظام الآثار القديمة لحامية الأبينية ذات الطابع التراثي. إلاّ أنّ تطور المجتمعات والثقافات أظهرت الحاجة لتشريع أكثر ملائمة وجوب صون وحماية وعلى أثر تكريس فئة جديدة من الأشياء المنقولة وغير المنقولة، المادية وغير المادية، والتي شأنها شأن الآثار القديمة تشكل جزءً أساسياً من التراث الثقافي الوطني، والتي من ضمنها الفضاءات الثقافية التي تشهد نشاطات الأفراد والمجموعات المستمرّة والمتفاعلة مع المدينة.

فقد أقرّت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة أول اتفاقية تهدف إلى حماية التراث الثقافي عام ١٩٧٢ وانضمّت إليها الحكومة اللبنانية بموجب القانون رقم ٨٢/٣٠ الصادر في ١٤-٩-١٩٨٢[٥٤]. وقد عرّفت الاتفاقية في المادة الأولى منها التراث الثقافي patrimoine culturel من خلال ثلاث فئات من الأشياء التي تشكل بمجموعها هذا التراث، نذكر منها:

- "الآثار les monuments وهي الأعمال المعمارية (...) ومجموعات المعالم التي لها قيمة استثنائية من وجهة نظر التاريخ أو الفن أو العلم؛
- المجتمعات les sites: مجموعات المباني المنعزلة أو المتصلة، التي لها بسبب عماتها أو تناسقها (...) قيمة استثنائية من وجهة نظر التاريخ أو الفن أو العلم"؛

[٥٤] النص الكامل للاتفاقية الآيلة إلى حماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي (١٩٧٢) مرفق ربطاً.

وفي أواخر العام ٢٠٠٣، انعقد المؤتمر العام لمنظمة اليونيسكو لمناقشة الصك الدولي الثاني الذي يعنى بحماية التراث الثقافي، لاسيما التراث الثقافي غير المادي، والتدابير الآيلة إلى صونه. فانطلاقاً من *الترابط الحميم بين التراث الثقافي غير المادي والتراث المادي الثقافي والطبيعي*، وتخوفاً من تبعات عملتي العولمة والتحول الاجتماعي اللتان من شأنهما *تعريض التراث الثقافي غير المادي لأخطار التدهور والزوال والتدمير*، لاسيما في ظلّ *غياب أي صك متعدد الأطراف ذي طابع ملزم يستهدف صون التراث الثقافي غير المادي*، وبعد التأكيد على أهمية التراث الثقافي غير المادي وأهمية حمايته، وبعد الاعتراف بالدور الرائد للجماعات والأفراد *في إنتاج التراث الثقافي غير المادي والمحافظة عليه وصيانته وإبداعه من جديد*[٥٥]، أقرّ المؤتمر العام للمنظمة بتاريخ ١٧ تشرين الأول ٢٠٠٣ اتفاقية بشأن صون التراث الثقافي غير المادي وصدّق عليها لبنان بتاريخ ٨-١-٢٠٠٧.

وقد عرّفت اتفاقية ٢٠٠٣ التراث الثقافي غير المادي **patrimoine culturel immatériel** في المادة ٢ منها على الشكل الآتي:

" يقصد بعبارة "التراث الثقافي غير المادي" **الممارسات** والتصورات وأشكال التعبير والمعارف **والمهارات وما يرتبط بها** من آلات وقطع ومصنوعات **وأماكن ثقافية espaces culturels** التي تعتبرها الجماعات والمجموعات، وأحياناً الأفراد، جزءاً من تراثهم الثقافي.

(...)

وعلى ضوء التعريف الوارد أعلاه يتجلّى "التراث الثقافي غير المادي" بصفة خاصة في المجالات الآتية:

أ. التقاليد وأشكال التعبير الشفهي، بما في ذلك اللغة كواسطة للتعبير عن التراث الثقافي غير المادي؛

ب. **فنون وتقاليد أداء العروض** (...)"؛

وبالنسبة لدور الدول الأطراف والموجبات الواقعة على عاتقها، أشارت المادة ٥ من اتفاقية ١٩٧٢ في الفقرة "د" منها إلى واجب الدول الأطراف "**اتخاذ التدابير القانونية والعلمية والتقنية والإدارية والمالية المناسبة لتعيين التراث الثقافي والطبيعي الواقع في إقليمهما وحمايته والمحافظة عليه وعرضه وإحيائه**"؛

[٥٥] المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة اليونيسكو، اتفاقية بشأن صون التراث الثقافي غير المادي، الديباجة، ١٧ تشرين الأول ٢٠٠٣، النص الكامل للاتفاقية مرفق ربطاً.

أمّا اتفاقية ٢٠٠٣ فقد خصّصت تحت عنوان "صون التراث الثقافي غير المادي على الصعيد الوطني"، فصلاً كاملاً يحدّد الموجبات الواقعة على عاتق الدول الأطراف حيث ألزمت المادة ١١ هذه الأخيرة "**باتخاذ التدابير اللازمة لصون التراث غير المادي** الموجود على أراضيها والقيام، في إطار تدابير الصون المذكورة في الفقرة ٣ من المادة ٢، بتحديد وتعريف مختلف عناصر التراث الثقافي غير المادي الموجود في أراضيها، بمشاركة الجماعات والمنظمات غير الحكومية ذات صلة"، وقد حدّدت الفقرة ٣ المشار إليها أعلاه تدابير الصون موضوع الاتفاقية على أنّها "مختلف التدابير الرامية إلى ضمان استدامة التراث الثقافي غير المادي، بما في ذلك تحديد هذا التراث وتوثيقه وإجراء البحوث بشأنه **والمحافظة عليه وحمايته وتعزيزه وإبرازه** ونقله (...)"؛ كما أعازت المادة ١٢ من اتفاقية ٢٠٠٣ الدول الأطراف "**بوضع قائمة أو أكثر لحصر** التراث الثقافي غير المادي"؛ وتقتضي الإشارة إلى أنّ المادة ١٥ من اتفاقية ٢٠٠٣ أثنت على مشاركة الجماعات والمجموعات والأفراد الذين يبدعون التراث الثقافي غير المادي ويحافظون عليه وينقلونه، من خلال سعي الدول الأطراف في إطار أنشطتها الرامية إلى حمايته إلى ضمان أوسع مشاركة ممكنة لهم في إدارة هذا التراث.

وقد جاء قانون ٣٧ ليكرّس التزامات لبنان الدولية، حيث عرّف المشرّع الممتلكات الثقافية بموجب المادة الأولى من القانون ٢٠٠٨/٣٧، على الشكل الآتي:

" تعتبر من الممتلكات الثقافية الممتلكات المنقولة **وغير المنقولة** التي تستجيب للمعايير الآتية، **كائناً كان يمتلكها أو يحوزها:**

أ- أن تنتمي إلى إحدى الفئات من الأشياء المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القانون،

(...)

ج- **أن يشكل الحفاظ عليها صالحاً عاماً لبنانياً**..."؛

وقد أوضحت المادة الثانية من نفس القانون أنّ الممتلكات الثقافية هي تلك التي:

"تشمل الممتلكات الثقافية الأشياء التي سبق تسجيلها أو تصنيفها أو الاعتراف بها أو **التي لم يتم ذلك بشأنها بعد** والتي تنتمي على سبيل المثال لا الحصر إلى الفئات الآتية:

أ- **الممتلكات غير المنقولة**، أي الأماكن والمواقع الأثرية، أو **التاريخية**، أو العلمية، والمنشآت والمعالم **والصروح والمباني أو أجزاء المباني ذات القيمة التراثية**، **أو التاريخية**، أو العلمية، أو الجمالية، أو المعمارية، **أو الرمزية**، سواء كانت دينية أو **مدنية**..."؛

ففضلاً عن التعريف الواسع الذي كرّسه القانون المذكور، تبرز الخصوصية الثانية التي يتميّز بها هذا القانون، لجهة وجوب إشراك المجتمع المدني، أفراد ومجموعات وجمعيات أهلية ومدنية، مبدعين ومختصين وناشطين في المجال الثقافي والفنّي، في عملية إدارة وتفعيل وتعزيز وحماية الممتلكات الثقافية. هنا أيضاً، يتبيّن لنا حرص المشرع على الالتزام بالموجبات التي وضعتها اتفاقيتي اليونيسكو. فعلى سبيل المثال، يشير القانون ٣٧ في أكثر من مادة، إلى وجوب استشارة لجنة من المختصين في عملية تحديد وتصنيف الممتلكات الثقافية. كما يتيح لوزير الثقافة إبرام الاتفاقيات مع الجمعيات الأهلية للسماح لها بإدارة هذه الممتلكات وتفعيلها، وبالتالي ضمان استمرارية النشاطات ذات الطابع الثقافي والفنيّ فيها.

على صعيد آخر، تضمّن القانون عدداً من الآليات الآيلة الى حماية الممتلكات الثقافية وضمان استمرارية النشاطات فيها، نذكر منها على سبيل المثال، الصلاحية المناطة بوزير الثقافة للتدخل ومصادرة أي ممتلك ثقفاي يتعرض للخطر، حيث نصّت المادة ١٥ على الآتي:

"يمكن للوزير بقرار يصدر عنه **وضع اليد بصورة مؤقتة أو مصادرة <u>أي</u> <u>ممتلك ثقافي</u>** يتعرض لأي من الأخطار التي تنطوي عليها الضمانات التي يؤمنها هذا القانون بما في ذلك احتمال نقل الممتلك إلى خارج الأراضي اللبنانية أو **تغيير معالمه <u>أو جهة استعماله</u> من دون ترخيص مسبق أو <u>تعرض الممتلك للإهمال</u> أو <u>لإمكانية التلف الكلي أو الجزئي</u>** وله في حال المصادرة إن يحدد التعويضات الناشئة عن هذه المصادرة بالاستناد إلى رأي خطي يرفعه المدير العام المختص واللجنة المختصة."

وحقيقة الأمر أنّ قرار وضع اليد المؤقت أو المصادرة لا يمسّ بأي شكل من الأشكال الملكية الفردية المصانة في الدستور؛ ولهذا السبب تحديداً لحظت المادة أعلاه موجب التعويض، وهذا ما يتوافق عموماً مع مجموع الأحكام والمبادىء العامّة الخاصة بالعمل الإداري في لبنان. فضلاً عن أنّ قرار وضع اليد المؤقت أو المصادرة ليس سوى تدبير مؤقت يحول دون وقوع أضراراً جسيمة ومباشرة تتعرّض لها الفضاءات الثقافية في لبنان، من قرارات بيع أو هدم أو تغيير وجهة الإستعمال. ومن شأن تدخّل وزارة الثقافة إخراج هذه الفضاءات من الحيز الخاص والطابع الفردي وجعلها شأناً عاماً يتعلق بمصلحة عامة تخصّ مجموع المواطنين وهي الجهة الوحيدة الصالحة للقيام بذلك وفق الآليات القانونية المتاحة. وقد ذهب القانون أبعد من ذلك، حيث نصّ صراحةً على صحقلاحية وزير الثقافة "استملاك أي ممتلك ثقافي غير منقول وفقا للأحكام القانونية المرعية الإجراء"[٥٦]؛ إلاّ أنه خلافاً لآلية

[٥٦] المادة ١٤ من قانون الممتلكات الثقافية.

المصادرة المذكورة أعلاه يقتضي أن يمون العقار قد صُنّف ممتلكاً ثقافياً وفق معيير يجب أن تحدّد بموجب المراسيم التنفيذية التي لم تصدر حتى اليوم.

أخيراً، أصبح من الملّح تفعيل الآليات المكرّسة في هذه القانون، فعلي أساسها يمكن للمجتمع المدني والمحلّي الضغط على وزارة الثقافة لرصد الفضاءات الثقافية الواجب حمايتها وضمان استمرارية الأعمال الثقافية والفكرية والفنية فيها. أليست هذه الغاية التي تُنشئ الساحات العامة لتلبيتها أصلاً؟

تفتقد التشريعات الخاصة بالتنظيم المدني في لبنان الى حد أدنى من المعايير يكرّس مفهوم المساحة العامّة في المدن والقرى؛

للتصاميم التوجيهية والتفصيلية للمدن والقرى مفعول التخطيط واعلان المنفعة العامّة وبالتالي يمكن من خلالها استملاك العقارات لإنشاء الحدائق والساحات العامّة في المدن؛

للبلدية دور مركزي في وضع التصاميم وتنفيذها يقتضي تفعيله ومواكبته ورقابته من قبل المجموعات الضاغط والفاعلة في هذا المجال؛

يقتضي تفعيل الآليات المنصوص عنها في تشريعات خاصة لا سيما القوانين الآيلة الى حماية الفضءات الثقافية كونها بطبيعتها تشّكل هذه الأخيرة ساحة مشاركة ولقاء.

باب ثاني: أين الشاطئ اللبناني من مفهوم الساحة العامة؟

تمتدّ الأملاك العمومية البحرية على كامل الساحل اللبناني الذي يوازي طوله حوالي المئتي والعشرين كيلومتراً؛ وهي تعدّ ثروة وطنية طبيعية متميّزة بتكوينها الجيولوجي ومداها البصري والجمالي. لكن هل الشاطئ اللبناني، الذي نتغنّى به في كتب الجغرافيا والإعلانات السياحية والبطاقات البريدية الترويجية للبنان هو فعلاً للبنانين؟ كيف بات البحر والشاطئ اللذان "جغرافياً" لا يبعدان بضع مئات الأمتار عن المدن بعيدين الى هذا الحدّ عن المقيمين في هذه المدن وغريبين عن روتينهم اليومي؟

لماذا القول بأنّنا ورثنا ٢٢٠ كلم من الشاطئ بينما سنسلّم ما لا يزيد عن ٤٠ كلم للأجيال السابقة[٥٧]؟؟ هل يعقل أنّ كل أنّ على كيلو متر مربع من الشاطئ هناك أكثر من خمس تعدّيات كمعدّل وسطي[٥٨]؟؟

حقيقة الأمور أنّنا بالفعل وصلنا الى هذا الحدّ وبما أخطر من ذلك وفق ما تبيّنه المسوحات الميدانية والأبحاث التي تقوم بإعدادها أفراد ومجموعات وحتى جهات رسمية لرصد المخالفات والسرقات التي يشهدها منذ عقود الشاطئ اللبناني[٥٩]. أمّا الإعتداء على الشاطئ و"سرقته" من الناس فيتمّ من خلال عمليتين اثنين هما **الإشغال وشفط الرمول** اللتان تتناولهما تشريعات عدّة من المفترض أن تنظمهما وأن تحدّ من آثارهما؛ إلاّ أنّ الممارسات المتحايلة على القانون والتي "تشرّعها" الحكومات المتعاقبة خلافاً للمبادئ العامّة الراعية لاستعمال الملك العام وعلى رأسها المصلحة العمومية أنتجت تعدّيات جمّة أدّ الى تدهور وضع الشاطئ كما نشهد اليوم.

وسنتناول فيما يلي الإشكاليتين المشار إليهما من حيث الإطار القانوني الراعي لهما ومن حيث الممارسة والواقع، إلاّ أنّه ينبغي قبل ذلك التذكير بصفة الملك العام التي يفترض ملازمة الشاطئ اللبناني.

I. فقرة أولى: ثبوت صفة الملك العام للشاطئ اللبناني

بالعودة الى القرار ٢٥/١٤٤، وبصورة خاصة الى مضمون المادة الأولى والثانية منه، وبناءً على **نظرية التخصيص** لاستعمال الجمهور أو لاستعمال أي مرفق عام للمصلحة العامة والتي اعتمدها المشرّع اللبناني

---

[٥٧] إيلي مسعود خطار، "الأملاك العمومية البحرية في لبنان، من حيث الواقع والإجتهاد"، منشورات صادر الحقوقية، ٢٠٠٦.

[٥٨] محمد زبيب، "المعتدون على البحر بالأسماء والتفاصيل"، جريدة الأخبار، العدد ١٨٧٤ الصادر في ٥ كانون الثاني ٢٠١٢.

[٥٩] يُراجع في هذا الصدد "الأملاك البحرية" من سلسلة الوقائع، الدولية للمعلومات (٢٠٠٢) و"الأملاك العمومية من حيث الواقع والإجتهاد" السابق ذكره حيث وردت ماهية المخالفات والتعديات على الأملاك البحرية وفق المسح الذي أجرته قيادة الجيش في أواخر التسعينات. كما نشير الى التقرير الذي أعدّته مؤخراً عن وزارة الأشغال العامّة والنقل والذي بادرت جريدة الأخبار الى نشر ما تضمنته من معلومات في سلسلة من المقالات تصدر هذا الشهر (كانون الثاني ٢٠١٢).

لإضفاء صفة الملك العام على العقارات والمنقولات ما دامت مخصصة للمنفعة العامة وفق ما بيّناه في الباب الأول من الدراسة الحاضرة، نميّز بين الأملاك العمومية البحرية الطبيعية والأملاك العمومية البحرية الإصطناعية على الشكل الآتي:

← الملك العام البحري الطبيعي والذي يتضمن:

- شاطئ البحر حتى أبعد مسافة يصل إليها الموج في الشتاء؛
- شطوط الرمل والحصى والغدران والبحيرات المالحة المتصلة مباشرة بالبحر؛
- قعر وجوف المياه الإقليمية؛
- الجزر الموجودة في المياه الإقليمية المياه الجارية تحت الأرض والينابيع وكامل ضفاف مجاري المياه؛
- الخلجان والمراسي والموانئ.

← الملك العام البحري الإصطناعي والذي يتضمن:

- المرافئ البحرية سواء كانت عسكرية، تجارية أو مخصصة للصيد؛
- السدود البحرية، الأرصفة، الحواجز المائية، أحواض إصلاح السفن والمساحات المخصصة لتسهيل الأعمال المرفئية وتوابعها.

ووفقاً للمبادئ العامة الراعية للأملاك العامة التي أشرنا إليها أعلاه، جاء المرسوم ٤٨٠٩ الصادر بتاريخ ٢٤ حزيران ١٩٦٦ والقاضي بتنظيم الشواطئ اللبنانية حيث اعتبر الشاطئ حيّزاً طبيعياً واحداً متواصلاً وهو ملك عام لجميع اللبنانيين يصلونه بحرية وهو ثروة وطنية يجب الحفاظ عليها من التعديات والبناء العشوائي من خلال فرض على معظم أقسام الشاطئ عوامل استثمار منخفضة وإلزام الباء التراجع عشرين متراً عن حدود الأملاك العامة البحرية. وعليه، يقتضي تطبيق القواعد الآتية لجهة تنظيم استعمال الشاطئ:

- **حق الفرد في الولوج الى الشاطئ بحرية وعلى قدم المساواة ودون مقابل مادّي؛**
- **ضمان قاعدة تواصل الشاطئ وعدم وضع أو فرض العراقيل التي تمنع الولوج إليه؛**
- **عدم جواز سدّ المجال البصري لرؤية الشاطئ والبحر.**

وإنّ كان فعلي إشغال الشاطئ أو شفط الرمول منه هما مشّرعان بموجب النصوص القانونية، إلاّ أن ذلك لا يعني استبعاد القواعد السابق ذكرها ويقتضي ضمان تطبيقها في سياق الإجراءات الإدارية التي تتيحهما ووجوب الرقابة على آليات تنفيذهما.

II. فقرة ثانية: إشكالية إشغال الأملاك العمومية البحرية

يخضع نظام إشغال الأملاك العمومية لأحكام القرار ٢٥/١٤٤ الذي بالرغم من قدمه ومرور أكثر من ثمانين عاماً على إصداره، كرّس بعض القواعد القانونية المتطورة والمناسبة لحماية الأملاك العامة، حيث اعتبر أنّ هذه الأخيرة لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن كما **شدّد على مفعول الإشغال أي صلاحية الإدارة المتمثلة بالدولة أو البلديات منح إجازات الإشغال المؤقت لسنة واحدة قابلة للتجديد بالرضى الضمني، إلاّ أن موجب التجديد هذا ليس ملزماً للإدارة التي يعود لها حق التقدير والإختيار**[٦٠].

وبناءً على المرسومين ٦٤/١٧٦١٤ و٦٦/٤٨١٠ اللذين يرعيان نظام إشغال الأملاك البحري، يتمّ تقديم طلب الإشغال الى وزارة الأشغال العامّة والنقل مع تبيان الموقع المطلوب إشغاله، والغاية من الإشغال ونسبة التجاوز مقرون بدراسة اقتصادية شاملة؛ ثم يحال الملف الى مديرية التنظيم المدني لإبداء رأيها، ليصار على ضوء ذلك الى إعطاء الترخيص وتحديد قيمة البدل المترتب على صاحب العلاقة والذي يحدّد بناء على مواقع الأملاك العامة وأهمية المشروع واحتمال الربح المعقول جنيه منه[٦١].

أمّا القاعدة الأساس التي تحكم نظام إشغال الأملاك البحرية فقد نصّت عليها المادة الأولى من المرسوم ٤٨١٠ والآيلة الى **إبقاء الأملاك العمومية البحرية باستعمال العموم ولا تكتسب عليها لمنفعة أحد أي حق يخوّل إقفالها لمصلحة خاصّة إلاّ في حالات استثنائية ذات صفة عامة وله مبررات سياحية أو صناعية.**

وعليه، فإنّ مبدأ إشغال الملك العام واضح وصريح، وهو يختلف تماماً عن مفهوم الإيجار الذي تنظمه القوانين الخاصة والذي يؤدّى الى ارتهان الملك؛ بينما يحظر ارتهان الملك العام وبالتالي الشاطئ اللبناني الذي يبقى راث وطني لا يجوز المسّ في. ومرّة أخرى، يؤكّد المشرّع على الطبيعة العامة للأملاك البحرية بإبقائها مخصصة لاستعمال العموم والتي هي المبدأ في هذا المجال، أمّا الإستثناء فهو الإشغال تلبية لمقتضيات السياحة والصناعة والدفاع الوطني.

إلاّ أن هذه الأمر لم يمنع صدور مراسيم قضت بالسماح بإشغال الشاطئ اللبناني لمشاريع تفتقد لشرط المصلحة العمومية؛ كما أنّ عوضاً عن أن تحدّد مدة الإشغال بسنة واحدة قابلة للتجديد، تمّ التحايل على القانون بنح الحكومة الحق بإلغاء التراخيص إذا لم يدفع الشاغل الرسم المفروض عليه. وبالتالي، بدل أن يكون للإدار الصلاحية في إلغاء التصاريح وقت تشاء لا سيما عند ثبوت تجاوز المصلحة العامة، أصبحت صلاحيتها هذه مرتبطة بعد دفع الشاغل للرسم، وهو شرط بديهي من المستبعد أن يرتكبه الشاغل.

---

[٦٠] يُراجع المادتان ١٤ و١٧ من القرار ٢٥/١٤٤.

[٦١] يُراجع في هذا الصدد أحكام المرسوم رقم ١٧٦١٤ الصادر بتاريخ ١٨ أيلول ١٩٦٤ المتعلق باستثمار الأملاك العامة البحرية غير المستثمرة حالياً والمرسوم رقم ٤٨١٠ الصادر بتاريخ ٢٤ حزيران ١٩٦٦ وتعديلاته المتعلق بنظام إشغال الأملاك العامة البحرية.

وبالرغم من تكريس المشرّع للمبادئ المشار إليها أعلاه، فقد ادّى سوء تطبيق آليات منح التراخيص لإشغال الأملاك العامة البحرية من قبل الإدارة، لا سيما وزارتي الأشغال العامّة والنقل ووزارة الداخلية، فضلاً عن المخالفات الجمّة التي طالت الأملاك البحرية خلال فترة الحرب الأهلية نظراً لغياب أي رقابة أو محاسبة من قبل المعنيين، كلّ ذلك أنتج تعدّيات كبرى من قبل مؤسّسات سياحية وتجارية وصناعية يملكها بأغلبيتها أصحاب النفوذ والمال التي تربطهم علاقة وثيقة بالطبقة الساسية الحاكمة –والتي غالباً ما تختلط الفئتين ليتبيّن أن من عليه مسؤولية ضبط وإزالة هذه المخالفات هم نفسهم من يتولون المناصب في الحكومات اللبنانية المتعاقبة.

وحقيقة الأمر أنّ ملف الأملاك العامّة البحرية متشعّب جداً، فبعد مرور عشرات السنين تعجز –أو تتقاعس؟ الحكومات المتعاقبة عن إيجاد تسوية للمخالفات الناشئة والحدّ من تفاقمها. كما أنّ عدداً من مشاريع القوانين المتعلّقة بهذه القضية تمّت مناقشته في في أروقة مجلسي الوزراء والنواب، إلاّ أنّه لم يتمّ اعتماد أي منها نظراً لغياب الإرادة السياسية الفعلية لتحقيق هذه الغاية[٦٢].

III. فقرة ثالثة: إشكالية شفط رمول الشواطئ

يتميّز الشاطئ اللبناني بتنوع تكوينه الجيولوجي بين شواطئ رملية وأخرى صخرية، ما جذب إليها ممارسات عشوائية مؤذية من عمليات شفط للرمول واستخراج الحصى لصالح جهات خاصة تقوم ببيعها وجني أموال طائلة على حساب المصلحة العمومية.

فهذه الظاهرة تهدّد بزوال الشاطئ اللبناني حيث تؤدّي استخراج هذه الكميات الهائلة من الرمول الى تدهور الشاطئ والتغيير من تكوينه والقضاء على الثروة السمكية والبحرية فيه، ويبقى الواقع التشريعي الخاص بهذه الإشكالية غير كاف لفرض المعايير اللازمة التي تمنح عل أساسها تراخيص الشفط والتي مرّة أخرى مسؤولة عن إصدارها وزارة الأشغال والنقل.

فبالرغم من أن المرسوم رقم ١٠١٢١ الصادر عام ١٩٦٢ كرّس مبدأ منع استخراج الحصى والرمول من الأملاك العامة البحرية ومن قعر البحر، إلاّ أنع عاد ووضع استثناءً على المبدأ أفسح المجال أمام استنسابية الإدارة في التنظيم، وسمح بالترخيص باستخراج الرمل والحصى والرواسب بقرار يصدر عن وزير الأشغال العامة والنقل وفي حالات معيّنة.

[٦٢] اكتفينا في هذه الفقرة بوضع الإطار القانوني الراعي لاستعمال الشاطئ ونظام الإشغالات حيث تتطلب دراسة معمّقة لهذا الملف بحثاً ميدانياً كثيفاً يتجاوز نطاق الدراسة الحاضرة؛ كما أنّ عدداً من المجموعات الناشطة في هذا المجال بدأت رصد المخالفات وتجميع المعلومات حولالمسؤولين عنها ونشرها للعموم، وربما سيؤدّي الضغط في هذه الاتجاه الى إخراج ملف الأملاك البحرية من التجاذبات السايسة وتحويلها الى قضية شأن عام تعني جميع المماطنين.

وسنبين من خلال وقائع قضية حديثة أصابت شاطئ الهري في الشمال كيف يتم تحوير سلطة الإدارة لسرقة ونهب الملك العام، وكيف تصدّت له البلدية بدعم من قبل أهالي البلدة وجمعيات المجتمع المدني الناشطة في هذا المجال:

أولاً في وقائع القضية:

- بتاريخ ٣١-١٠-٢٠١١، وصلت مركبة بحرية معدّة لسحب الرمال قبالة مرفأ خاص تابع لإحدى المؤسسات الخاصة التي تدير مشروعاً سياحياً يمتدّ على قسم من شاطئ منطقة الهري العقارية تديره. بموجب ترخيص بإشغال أملاك عمومية بحرية؛
- تنبّهت بلدية الهري لهذه الواقعة، وبعد الاستفسار عن سبب وجود هذا المركبة قبالة الشاطئ، تبيّن بأنّ المركبة كانت تتهيّأ لسحب وإزالة وشفط الرمال والترسبات بحجة تنظيف المرفأ الخاص بالمشروع السياحي المذكور. وعلمت البلدية بأنّ كمية الرمال المنوي سحبها تتجاوز بأشواط كمية الرمال المتراكمة أمام المرفأ؛ كما تبيّن لها بأنّ عملية شفط واستخراج الرمال ستتمّ في منطقة تتخطّى المساحة البحرية المرخّص استثمارها. وأكثر ما أثار شك البلدية هو الطلب منها تأمين مرور شاحنات لنقل الرمال التي سيتمّ استخراجها من قعر البحر إلى الشاطئ إلى الطريق العام!
- على الفور، بادرت البلدية بإعلام محافظة لبنان الشمالي طالبةً من هذه الأخيرة تكليف السلطات الأمنية المختصة منع أي جهة من سحب الرمال من الشاطئ المذكور؛ كما طلبت من صاحب اختصاص في علوم البحار إعداد دراسة حول الأثر البيئي لاستخراج الرمال من شاطئ الهري) والتي تبيّن بإسهاب مدى المخاطر والأضرار التي يمكن أن تتسبّب بها أعمال شفط واستخراج الرمال من هذا الشاطئ؛
- إلا أنّه بعد مرور أيام قليلة على وصول المركب، علمت البلدية بأن المديرية العامة للنقل البري والبحري اتخذت قراراً بالتلزيم لحسابها أشغال إزالة وشفط الترسبات والرمول من الحوض المائي في منطقة الهري وعهدت بتنفيذها إلى شركة مقاولات محلية؛

فكما هو ظاهر من تسلسل الأحداث، لم يعد واضحاً للبلدية ما إذا كانت أعمال الشفط تقتصر فقط على عملية تنظيف مرفأ خاص تعود مسؤولية صيانته في المبدأ إلى الجهة المستثمرة، أي الشركة الخاصة المذكورة أعلاه؛ أم أنّ هذه الأعمال تهدف إلى استخراج الرمال من أملاك بحرية عمومية، وفي هذا الحال يقتضي تنظيمها وفق إجراءات وتدابير محدّدة ومنصوص عنها في القوانين. وفي كلتا الحالتين، خشيت البلدية وقوع

أضرار ومخاطر جسيمة تهدّد سلامة شاطئ الهري والمساكن والمنشآت وجواره، كما أن عملية استخراج الرمال وتوزيعها في الشاحنات يثير الشكوك والتساؤلات حول مصيرها والغاية من نقلها.

وانطلاقاً من موقع البلدية المؤتمنة على سلامة البيئة وصون الملك العام، وبدعم من أهالي البلدة وفعاليات المجتمع المدني، اجتمع مجلس بلدية وقرّر تفويض رئيس البلدية متابعة موضوع شفط الرمال من الحوض المائي في منطقة الهري العقارية وتمثيل البلدية أمام المراجع القضائية المختصة بهدف توقيف تنفيذ القرار الصادر عن المديرية العامة للنقل البحري والبري موضوع المراجعة الحالية.

ثانياً: في الأسباب القانونية التي استندت إليها البلدية في مراجعتيها أمام مجاس شورى الدولة وقاضي الأمور المستعجلة في الشمال

- **وجوب تفعيل مبدأ الإحتراس المكرّس في قانون البيئة والمؤتمنة على تكريسه البلدية:**

ينص قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ في المادة الرابعة على الآتي:

" في إطار حماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، على كل شخص طبيعي أو **معنوي، عام** أو خاص أن يلتزم (...) **بمبدأ الاحتراس** والذي يقضي باعتماد تدابير فعالة ومناسبة بالاستناد إلى المعلومات العلمية وأفضل التقنيات النظيفة المتاحة الهادفة إلى الوقاية من أي تهديد **بضرر محتمل** وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة".

فعملاً بمبدأ الاحتراس، ونظراً للتثبت من وجود ضرر محتمل يهدد شاطئ الهري وجواره وفق الدراسة المعدّة بهذا الخصوص جراء أعمال شفط واستخراج الرمال من شاطئ الهري، تكون صفة وصلاحية بلدية الهري باعتبارها شخص معنوي عام مؤتمن على سلامة البيئة متوفرتان في الحالة الحاضرة.

وأكثر من ذلك، فقد استقرّ اجتهاد مجلس الشورى على اعتبار أن كل شخص طبيعي مقيم في نطاق بلدة معينة يتمتع " **بالمصلحة الشخصية والمباشرة والمشروعة للدفاع عن المركز القانوني العائد لبلدته**" وبالتالي فان "**لكل فرد المصلحة للطعن بالقرارات أو التدخل في مراجعات طعن بالقرارات** التي تتناول تصنيف بلدته"[٦٣].

[٦٣] مجلس شورى لبنان قرار رقم ٢٠٠١/٢٩٨-٢٠٠٢ تاريخ ٢٣-١-٢٠٠٢، قبلان أبي صعب ورفاقه/الدولة.

- **وجوب تحمّل الجهة المستثمرة كامل أعباء الصيانة بما فيها أعمال تنظيف المرفأ على أن لا تتجاوز هذه الأعمال الحدود المرخص لها باستثمارها:**

لدى استفسار البلدية عن سبب القيام بأعمال شفط الرمال مقابل المرفأ الخاص، أتى الجواب تحت حجة تنظيف المرفأ من ترسبات الرمل التي تجمّعت فيه. فإذا كانت أعمال استخراج الرمال المقترح تنفيذها تهدف بالفعل إلى تنظيف هذا مرفأ، استغربت البلدية سبب تولّي الإدارة، المتمثلة بالمديرية العامة للنقل البري والبحري التابعة لوزارة الأشغال، مهمة تنفيذ هذه الأشغال، كونها تخدم **مصلحة خاصة** بحت باعتبار أنّ المرفأ هو **مرفأ خاص للمراكب السياحية** وفق ما جاء في مرسوم الترخيص، وبالتالي كان من واجب الشركة المستثمرة تحمّل كافة أعباء الصيانة اللازمة لاستمرارية مشروعها السياحي، من ضمنها أعمال التنظيف؛ وليس على الدولة أن تتحمل أي عبء مادي أو إداري تقتضيه هذه الأعمال.

وعليه، فإنّه من الثابت أنّ قرار الإدارة بتلزيم أشغال الشفط واستخراج الرمال من شاطئ الهري يتخطى بوضوح غاية تنظيف المرفأ ، ويخفي بالتالي مشروع استخراج رمال من قعر البحر بهدف بيعها، ممّا يشكل مخالفة واضحة للقوانين وتحويراً صارخاً في استعمال السلطة.

- **ثبوت وقوع أضراراً جسيمة غير قابلة للتصحيح ومعاقب عليها في قانون حماية البيئة في حال باشرت شركة المقاولات بناءً على قرار المديرية بأعمال شفط الرمال من شاطئ الهري**

استحصلت البلدية على صور ملتقطة من القمر الصناعي تبيّن موقع المرفأ الخاص والمنطقة المقترح فيها استخراج الرمال منها. وتبيّن هذه الصور بوضوح بأنّ عملية استخراج الرمال تتخطى المنطقة البحرية الواقع فيها المرفأ الخاص ، وتطال منطقة بحرية يؤدي شفط الرمال منها إلى وقوع أضرار جسيمة لخصتها الدراسة اعلمية على الشكل الآتي:

" تشير الطوبوغرافيا إلى أن المنطقة المقترح فيها سحب الرمال هي سطحية بكاملها والى أن أي استخراج للرمال سيؤثر حتماً على الشواطئ المجاورة. إن الاضطراب الناتج عن المرطم الموجود في المرفأ الخاص سيطال الشواطئ المتاخمة ويعريها تماماً خلال فصل شتائي واحد، الأمر الذي لا يجعل من العملية المقترحة حلاً، بل خطراً كبيراً على البيئة. عندما تبدأ عملية التآكل، يصبح من الصعب إيقافها. ومن المخاطر الحتمية لعملية استخراج الرمال كما هي مقترحة ما يلي:

- استخراج الرمال **سيدمر الشواطئ** عبر القضاء على الرمال التي تشكلها.
- استخراج الرمال **سيؤثر سلباً على الحياة البحرية القاعية** ويحول المنطقة إلى **منطقة بحرية قاحلة** تكون مياهها عكرة وكريهة وسامة.
- استخراج الرمال سيعرض الشواطئ للأمواج العاتية **ويهدد بالتالي السكان الساحليين ومرافئ صيد السمك** كما سيؤدي إلى تدمير الشواطئ وتعريتها خلال سنتين من تاريخ الاستخراج. إن شاطئ المنطقة طويل ورملي كما هو ظاهر في الرسم رقم ١ لكنه مهدد بالزوال.
- استخراج الرمال **سيضر بالنظام البيئي القاعي الذي يدعم مواطن الأسماك** وخصوصاً الأصناف اليرقانية التي تقتات على هذه المناطق. إن الإساءة إلى هذا النظام البيئي من شأنها تدمير سبل عيش الصيادين ومصادر رزقهم.

إن الأضرار المبينة أعلاه تدخل حتماً في نطاق تطبيق المادة الرابعة من قانون حماية البيئة رقم ٢٠٠٢/٤٤٤، لاسيما البند "أ" منها القاضي بوجوب الالتزام **بمبدأ الاحتراس** جراء أي **تهديد بضرر محتمل وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة** والبند "ه" الذي كرّس مبدأ **تفادي تدهور الموارد الطبيعية**، والقاضي **بتفادي كل نشاطات التسبب بأي أضرار غير قابلة للتصحيح** للموارد الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهر وغيرها؛ وبالتالي فان القيام بأعمال استخراج الرمال يخالف المبادئ الأساسية المكرّسة قي قانون حماية البيئة ويعرض الجهة المسؤولة للأحكام والعقوبات الجزائية وفق ما سنبيّنه أدناه.

عن مفهوم مبدأ الاحتراس وتعريف الضرر المحتمل: **وضع نظام استصدار التشريعات البيئية وتطبيقها في لبنان SELDAS ٢٠٠٤، تقرير التشريعات الأفقية، ص. ٤١١:**

" الجدير بالذكر هنا (أي في المادة ٤) أن عبارة "ضرر محتمل" هي التي تميز مبدأ الاحتراس من مبدأ الوقاية. ففي حين أن مبدأ الوقاية يطبق لمخاطر معروفة وأكيدة، فان مبدأ الاحتراس مرتبط بأخطار محتملة، نتائجها غير أكيدة؛ فهو يعبر عن رغبة المجتمع بالتنبه إلى أخطار نتائجها غير مضمونة. وبالفعل، أصبح المجتمع الدولي على يقين، في عصرنا الحاضر، بأن عدم معرفة نتائج نشاط معين لا يبرر تأجيل اتخاذ تدابير معينة لتلافي تدهور البيئة".

تقرير الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية، ريو دي جنيرو، ٣-١٤ حزيران ١٩٩٢، المبدأ الخامس عشر:

"بالرغم من بعض المحاولات الخجولة السابقة، تمّ تكريس هذا المبدأ في مؤتمر الأرض في ريو دي جنيرو، بحيث ورد أنه، من أجل حماية البيئة، يجب على كل البلاد تطبيق مبدأ الاحتراس، ضمن قدراتها. وحيثما توجد تهديدات

بحدوث ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح، لا ينبغي التذرع بالافتقار إلى يقين علمي قاطع كسبب لتأجيل اتخاذ تدابير فعالة لاستباق التدهور البيئي".

وتمنع صراحةً المادة ٣٣ من القانون نفسه القيام بالأشغال "على الأملاك العمومية البحرية أو النهرية التي تعرقل الولوج الحر إلى السواحل والشواطئ الرملية أو **تؤدي إلى تآكل الموقع أو تدهوره** (...)"؛

أمّا المادة ٤٧ فقد اعتبرت أن "حماية الطبيعة والوقاية من التصحر ومكافحته والمحافظة على الأجناس الحيوانية والنباتية ومساكنها وعلى التوازنات البيولوجية والأنظمة البيئية وعلى التنوع البيولوجي من **المصلحة العامة** وذلك في مواجهة كل أسباب التدهور والتلوث ومخاطر الزوال"؛

والمادة ٤٨ نصت صراحة "على وجوب إخضاع كل نشاط من شأنه المساس بالبيئة لإعلام وزارة البيئة المسبق"، أمر لم يتحقق في الحالة الحاضرة؛

كما تنزل المادة ٥٨ عقوبة الحبس من شهر إلى سنة وبالغرامة من ١٥ مليون إلى ٢٠٠ مليون ليرة لبنانية "**كل من ينفذ مشروعاً يستوجب** فحص بيئي مبدئي أو **تقييم الأثر البيئي من دون إجراء هذه الدراسة مسبقاً أو إخضاعها لرقابة وزارة البيئة** والوزارات والإدارات المختصة".

- **ثبوت غياب السند القانوني المبرر للقيام بأعمال شفط الرمال والترسبات من الحوض المائي في منطقة الهري ممّا يشكل تحويلاً صارخاً للسلطة ومحاولة إخفاء مشروع يهدف إلى استخراج الرمال وبيعها**

كرّس المرسوم رقم ٣٨٩٩ الصادر في ١٩٩٣/٨/٦ والمتعلق بتنظيم استخراج الرمول وسائر المواد من الأملاك العمومية البحرية في المادة الأولى منه المبدأ العام الآيل إلى حظر استخراج الرمل والحصى والرواسب من الأملاك العمومية البحرية و من قعر البحر؛ ثم عاد واستثنى تطبيق هذه القاعدة في حالات محددّة:

- لوزير النقل أن يرخص بقرار صادر عنه باستخراج الرمل وسائر المواد في حال تبين بأنه ينتج عن عملية الاستخراج **تنظيف الموانئ والمرافئ ومصبات الأنهر من المواد التي تضر بالملاحة البحرية** أو تؤثر عليها (المادة ٢ من المرسوم رقم ٣٨٩٩) ؛
- لمجلس الوزراء أن يرخص باستخراج أو نقل الرمل وسائر المواد من قعر البحر في حالات أخرى **توجبها المصلحة العامة** وذلك بناء على اقتراح وزيري النقل والبيئة واستنادا لدراسة فنية تجريها المديرية العامة للنقل البري والبحري؛ وفي هذه الحالة، يتوجب إصدار قرار بالترخيص يحدّد مدته، نوع وكمية

المواد المسموح باستخراجها، موقع الاستخراج، أقصى العمق الذي يمكن أن تصل ليه حدود استخراج الرمول والمساحة القصوى المسموح الاستخراج منه؛ كما يترتب على المرخص له دفع بدل كمية الرمل أو الحصى المستخرجة يحدّد بموجب مرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير النقل.

ممّا تقدّم، لا يمكن للإدارة التذرع بأنّ أعمال التنظيف المقترح تنفيذها في المرفأ الخاص من شأنها تفادي ضرراً يؤثر على الملاحة البحرية، فكما أشرنا أعلاه، إن المرفأ المذكور هو مرفأ خاص للمراكب السياحية وجزء من مشروع سياحي ذات منفعة خاصة لا شأن له بحسن سير الملاحة البحرية أو مبدأ صون المصلحة أو المنفعة العامة ؛ وعليه، جاز القول بأن شروط تطبيق الحالة الأولى غير متوفرة في الحالة الحاضرة.

وفي حال سلمنا جدلاً بأن الإدارة بادرت إلى تنفيذ هذه الأشغال تحقيقاً للمصلحة العامة، وهو أمر يصعب إثباته نظراً للمخاطر والأضرار البيئية الجسيمة التي ستسببها هذه الأعمال، فان قرار الترخيص يجب أن يصدر عن مجلس الوزراء وليس عن وزير النقل، وذلك بموجب مرسوم يحددّ معايير وشروط فنية وتقنية واجب التقيد بها خلال تنفيذ عملية استخراج المواد من قعر البحر إضافة إلى تحديد بدل لقاء استخراج هذه الأخيرة، أمر لم يتحقق في حالتنا الحاضرة .

وفي حال تبيّن للإدارة الى أنّ الرمال المتراكمة في المرفأ تعيق فعلاً حسن سير الملاحة البحرية، فيتوجب على الإدارة اعتماد الحلول الأقل ضرراً على الثروة البيئية وسلامة الحياة البحرية والشاطئ، وذلك في ظلّ التوجه العام الآيل إلى **اعتبار موجب الحفاظ على الثروات الطبيعية والجيولوجية والبيئية والحيوانية من الانتظام العام**، وهذا ما استقرّ عليه اجتهاد مجلس الشورى اللبناني:

مجلس شورى لبنان قرار رقم ٢٠٠١/٢٩٨-٢٠٠٢ تاريخ ٢٣-١-٢٠٠٢، قبلان أبي صعب ورفاقه/الدولة:

" وبما أن تصنيف مزرعة بني صعب منطقة سياحية ينسجم مع تصنيف المناطق المجاورة (...) وذلك في ظلّ التوجه عامة والتوجه اللبناني خاصة بالحفاظ على الثروات الطبيعية والجيولوجية والبيئية والحيوانية، بحيث أصبح الحفاظ على هذه الثروات يندرج ضمن الانتظام العام (...)"؛

فعلى سبيل المثال، كان يمكن للإدارة، في حال كانت الغاية الفعلية من هذه الأعمال تنظيف حوض مياه من الترسبات والرمال المتراكمة، اعتماد حلول أقل وطأة على الثروة البحرية والبيئية في منطقة الهري، من خلال شفط الرمال المشكو منها وإعادة ضخها في البحر، بدلاً من استخراجها ونقلها إلى الشاطئ وتوزيعها في الشاحنات بهدف بيعها. والواقع أنّ هذا الحل سبق واعتمدته الدولة في حالات توّجب تنظيف وتعميق حوض مياه في معمل

الزوق الحراري، وذلك بناءً على رأي وزير البيئة الذي اعتبر بأن استخراج المواد لا يشكل الحل الأنسب وأوعز" بأن الخيار الأنسب الذي يمكن إتباعه هو **عبر التخلص من المواد المستخرجة من حوض مياه التبريد في معمل الزوق الحراري في البحر**"؛ وتقضي الإشارة بأن الوزارات الثلاثة المعنية بهذا الموضوع من بينها وزارة الأشغال العامة والنقل كانت قد اعتمدت على هذا الحل .

ونظراً لعدم توفر الشروط اللازمة لتحقيق الاستثناءات المشار إليها في المرسوم رقم ٣٨٩٩، وعملاً بالقاعدة الآيلة إلى حظر استخراج الرمل من قعر البحر، فانّ قرار وزارة الأشغال بشفط الرمول يشكل تحويلاً للسلطة لهدف غريب عن المنفعة العامة وعن المصلحة العامة المناطة بوزارة الأشغال والنقل. فكيف يعقل أن تكون عملية استخراج الرمال وكل ما تسببه من أخطار تدمير الحياة البحرية والإخلال بالتوازن البيئي وتعريض المنشآت والمنازل للأخطار في خدمة المصلحة العامة؟ بل أكثر من ذلك، هل من شأن بيع الرمال المنوي استخراجها من قبل الشركة الملتزمة تلك الأشغال يخدم الصالح العام؟ من الواضح أن قرار شفط الرمال تحت حجة تنظيف المرفأ يخفي مشروع استخراجها من قعر البحر وبيعها، ويشكّل تحايلاً صارخاً على القانون يقتضي التصدي له.

كما تؤكد وقائع هذه القضية على <u>الضرر المستوجب</u> باعتبار أن استخراج الرمال سيؤدي حتماً إلى تدمير الشاطئ وسيؤثر سلباً على الحياة البحرية القاعية ويحول المنطقة إلى منطقة بحرية قاحلة تكون مياهها عكرة وكريهة وسامة، وبالتالي سيهدد المنشآت المجاورة والسكان الساحليين ومرافئ صيد السمك، كما سيؤدي إلى تدمير الشواطئ وتعريتها خلال سنتين من تاريخ الاستخراج، وسيضر بالنظام البيئي القاعي الذي يدعم مواطن الأسماك وبالتالي من شأنه تدمير سبل عيش الصيادين ومصادر رزقهم.

ثالثاً: في تحرّك البلدية وأهل البلدة والجمعيات الناشطة في هذا المجال

بناءً على المعطيات التي أوردناها أعلاه، لا سيما المبادئ والمستندات القانونية، ونظراً لثبوت مصلحة وصفة البلدية للتّقدم بمراجعة قضائية أمام الجهات المختصة حفاظاً على سلامة الشاطئ ودرء الأخطار عنه نتيجة عمليات الشفط التي كان منوي تنفيذها؛ بادرت البلدية بمساندة الجمعيات الأهلية وخبراء وحقوقيين معنيين بهذا الشأن الى تقديم مراجعة قضائية أمام قاضي أمور المستعجلة في الشمال وأمام مجلس شورى الدولة طالبةً **وقف تنفيذ قرار الشفط الصادر عن وزارة الأشغال العامّة لمخالفة القوانين المرعية الإجراء، لاسيما أحكام قانون رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ وأحكام المرسوم رقم ٣٨٩٩ الصادر في ١٩٩٣/٨/٦ ولتجاوز حد السلطة كونه ينطوي على تحوير صارخ لها واستنساب غير مبرّر يخفي مشروع استخراج الرمال وبيعها؛ فضلاً عن وجوب إبطاله للأسباب نفسها التي بيّنّاها.**

وبالفعل، توقفت عملية الشفط لحين البتّ بالدعاوى؛ وكان لأهالي البلدة المساهمة الأساسية لا سيما في مواجهة مديرية النقل التي زارت البلدة لتوضيح أعمالها.

هذا مثال يظهر مدى أهمية مواكبة العمل المطلبي الميداني بالعمل الحقوقي، كما يبيّن أهمية الدور الذي يمكن أن يؤدّيه القضاء في الدفاع عن قضايا الشأن العام ووضع حدّ لاستنسابية الإدارة حين تتجاوز المصلحة العمومية. وتتطلّع جمعية "نحن" تكريس هذه المقاربة المطلبية الحقوقية في سياق نشاطاتها وحملاتها بناءً على الدراستين القانونية والمُدنية اللتين أُعدّتا في سياق تنفيذ هذا المشروع.

باب ثالث: مبادئ توجيهية وتوصيات

I. فقرة أولى: مبادئ توجيهية

قبل التطرق الى توصيات محدّدة تتعلّق بالتشريعات اللبنانية النافذة في هذا الإطار، يقتضي الإشارة الى بعض المبادئ الأساسية اعتمدتها معظم التشريعات والدساتير المتطورة من شأنها تحديد الإطار القانوني العام لتنفيذ سياسية وقائية وحمائية للقطاع البيئي الذي دون شك يشكّل الحجر الزاوية لجهة تكريس المساحات العامة والمساحات الخضراء في المدن الحديثة.

والواقع أنّ لهذه المبادئ وقع وأهمية أساسيين لاسيما في إطار وضع وبلورة استراتيجيات وخطط عمل مجتمعية تهدف الى إعادة تعريف المساحة العامة في المدن اللبنانية، على مثال ما تقوم به جمعية "نحن"، ويتوجب الإلتزام بها وتكريسها في مقاربتنا لهذه الإشكالية. وأهمّ هذه المبادئ نتناولها باقتضاب[٦٤] على الشكل الآتي:

١. **مبدأ التنمية المستدامة** أو التنمية التي تؤمن حاجات الأجيال الحالية دون المساس بقدرات الأجيال المستقبلية[٦٥]:

والواقع أنّ قانون البيئة اللبناني سبق وتبنّى هذا المبدأ في المادّة الثالثة منه حيث نصّ أنّ "لكل إنسان الحق ببيئة سليمة ومستقرة، ومن واجب كل مواطن السهر على حماية البيئة وتأمين حاجات الأجيال الحالية من دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة". فتكريساً لهذه المبدأ، يقتضي التحقق من أنّ كل مبادرة هدفها خلق مساحة عامة أو مساحة خضراء في قلب المدن يجب أن لا تستنزف جميع الموارد والطاقات المتاحة حفاظاً على استدامة المشروع وإمكانية الإستفادة منه وتطويره من قبل الأجيال المستقبلية. ولهذه الغاية، يقتضي الجمع بين التنمية الإقتصادية الفعّالة والتنمية الإجتماعية العادلة والتنمية البيئية الوقائية لتحقيق وتكريس مفهوم التنمية السدامة. ونشير في هذه الصدد الى المقاربة التي اعتمدتها جمعية "نحن" في إطار الدراسات التي نفذتها بخصوص إعادة فتح حرش بيروت للعموم، حيث حرصت على الإلتزام بهذه المبادئ والتوفيق بين الحاجات الإجتماعية والكلفة الإقتصادية والبيئية السليمة في مقاربتها.

[٦٤] لدراسة أشمل وأوسع لهذه المبادئ، يُراجع الفصل الرابع عشر من كتاب "وضع نظام إستصدار التشريعات البيئية وتطبيقها في لبنان SELDAS، ٢٠٠٤.

[٦٥] وفق التعريف الذي اعتمده مؤتمر "الأرض" للأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو في حزيران ١٩٩٢.

٢. **مبدأ العمل الوقائي** أو العمل على تخفيف أو منع أي أضرار تصيب البيئة من خلال اتخاذ تدابير مناسبة قبل البدء بأي مشروع:

مبدأ أيضاً اعتمده المشرّع اللبناني في قانون البيئة الى جانب مبادئ عامّة أخرى أساسية فصّلتها المادة ٤ من القانون المذكور[٦٦]. ومفاد هذا المبدأ أنّ الوقاية أنسب من المعالجة، باعتبار أن وقوع الضرر في أحيان عدّة يؤدّى الى استحالة إعادة الحال على ما كانت عليه، خصوصاً حين يتسبّب في القضاء على ثروة حيوانية أو نباتية معينة. فضلاً أنّ التجربة بيّنت من دون شك أنّ كلفة المعالجة أعلي وأهم بكثير من كلفة الوقاية.

٣. **مبدأ الإحتراس** أو وجوب تفادي الأخطار المحتملة فضلاً عن الأضرار الأكيدة:

أبعد من مبدأ الوقاية المذكور أعلاه، وانطلاقاً من طبيعة القطاع البيئي وأهمية المخاطر الي يمكن أن يتعرّض لها في إطار التنظيم المدني، يقتضي التنبه أيضاً الى الأحطار المحتملة ذات النتائج غير الأكيدة التي يمكن أن تضر بالقطاع البيئي وتؤدّي الى تدهوره. وعليه، يمتنع على واضعي الساسيات العامّة تأجيل اتخاذ تدابير معينة من شأنها درء الأخطار تحت حجّة عدم ضمانة وقوعها.

٤. **مبدأ نشر المعلومات وإشراك المجتمعين المدني والأهلي:** للبلورة بناءً على توصيات ورش العمل التي تنظمها جمعية "نحن"؛

---

[٦٦] تنص المادة ٤ من قانون حماية البيئية رقم ٢٠٠٢/٤٤٤ على الآتي: في إطار حماية البيئة وإدارة الموارد الطبيعية، على كل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص أن يلتزم بالمبادئ الآتية:
أ - مبدأ الاحتراس، الذي يقضي باعتماد تدابير فعالة ومناسبة بالاستناد إلى المعلومات العلمية وأفضل التقنيات النظيفة المتاحة الهادفة إلى الوقاية من أي تهديد بضرر محتمل وغير قابل للتصحيح يلحق بالبيئة.
ب - مبدأ العمل الوقائي لكل الأضرار التي تصيب البيئة، من خلال استعمال أفضل التقنيات المتوافرة.
ج - مبدأ " الملوث - يدفع " الذي يقضي بأن يتحمل الملوث تكاليف التدابير الوقائية ومكافحة التلوث وتقليصه.
د - مبدأ الحفاظ على التنوع البيولوجي الذي يقضي بأن تتفادى النشاطات كافة إصابة المكونات المختلفة للتنوع البيولوجي بضرر.
هـ - مبدأ تفادي تدهور الموارد الطبيعية، الذي يقضي بأن تتفادى كل النشاطات التسبب بأي أضرار غير قابلة للتصحيح للموارد الطبيعية كالماء والهواء والتربة والغابات والبحر والأنهر وغيرها.
و - مبدأ المشاركة القاضي بأن:
١- يكون لكل مواطن حق الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
٢- يسهر لكل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، على سلامة البيئة، ويساهم في حمايتها وأن يبلغ عن أي خطر قد يهددها.
ز - مبدأ التعاون، الذي يقضي بأن تتعاون السلطات العامة والمحلية والمواطنون على حماية البيئة على كل المستويات.
ح - مبدأ أهمية المعيار العرفي في الوسط الريفي، الذي يقضي بوجوب الأخذ بهذا العرف في حال انتفاء النص.
ط - مبدأ مراقبة التلوث الذي يهدف إلى الوقاية من التلوث والتحكم به في الأوساط البيئية كافة من ماء وهواء وتربة ونبات ونفايات بحيث لا تؤدي معالجة التلوث في الوسط البيئي إلى انتقال التلوث إلى وسط آخر أو التأثير عليه.
ي - مبدأ الاعتماد على المحفزات الاقتصادية كأداة مراقبة وتنظيم من اجل التخلص من كل مصادر التلوث و /أو التخفيف منها وتعزيز سياسة التنمية المستدامة.
ك - مبدأ تقييم الأثر البيئي كوسيلة للتخطيط والادارة من أجل مكافحة مصادر التلوث وتدهور الموارد الطبيعية أو تقليصها أو تصغير حجمها إلى أدنى.

٥. **مبدأ التعاون والتنسيق** بين مختلف الجهات الرسمية على الصعيدين البلدي والوطني: للبلورة بناءً على توصيات ورش العمل التي تنظمها جمعية "نحن".

II. فقرة ثانية: توصيات على الصعيدين التشريعي والسياسات العامة:

وفضلاً عن هذه المبادئ، نقترح سلسلة من التوصيات المحدّدة تتعلق بالتشريعات النافذة والسياسات المتّبعة من قبل المعنيين:

١. تعزيز مفهوم المساحة العامة في إطار وضع وتنفيذ التصاميم التوجيهية الخاصة بالمدن:

← **على الصعيد التشريعي: تعديل قانون التنظيم المدني، المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٨٣/٦٩** باتجاه وجوب تخصيص منطقة محدّدة لإنشاء المساحات الخضراء والمساحات العامّة في المدن وفق الكثافة السكانية عدد الأفراد القاطنين في المدينة. فكمّا بيّنا أعلاه، لا تزال الإدارة تتمتّع بسلطة استنسابية مطلقة لجهة تخصيص مساحات خضراء في إطار وضع التصاميم التوجيهية للمدن. وعليه، على المشّرع أن يضع ضوابط تتعلق بمعايير موضوعية كالكثافة السكانية مثلاً من شأنها التخفيف من هامش الإستنسابية والتفاوت بين المناطق، كما تضمن استمتاع الفرد ببقعة خضراء في مكان إقامته؛

← **على صعيد السياسات العامة المدنية:** درس ومسح ميدانيين للمدن اللبنانية واقتراح توصيات ملائمة لتكريس المساحات العامّة وضمان ولوج القاطنين إليها واستعمالها على قدم المساواة ومجاناً ودون أي تمييز؛ فضلاً عن مراجعة مسألة التصنيف، والنسبة المئوية للتشجير في المناطق المبنية. والواقع أنّ جمعية "نحن" بادرت في إطار تنفيذ المشروع الحاضر بالنسبة لمدينة بيروت، صور وبعلبك، باتجاه تعميم هذا العمل على جميع الأراضي اللبنانية.

٢. تعزيز مفهوم المساحة العامّة في إطار أعمال البناء:

← **على الصعيد التشريعي: تفعيل قانون حماية البيئة** من خلال إصدار المراسيم التطبيقية المنصوص عنها **وتعديل قانون البناء** من خلال تعميم موجب إجرء دراسات الفحص البيئي المبدئي أو تقييم الأثر البيئي للمشاريع المنصوص عنها في قانون حماية البيئة على جميع المشاريع السكنية؛

← **على صعيد السياسات العامة المدنية:** للبلورة بناءً على توصيات الدراسة المدنية.

٣. تعزيز مفهوم المساحة العامة في إطار العمل البلدي:

← **على الصعيد التشريعي:** تعديل قانون البلديات المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٧٧/١١٨ باتجاه تحديد مهام البلدية بوضوح في ضرورة انشاء حدائق عامة ضمن مهامها، وتعريف نسبتها المئوية ومساحتها؛

← **على صعيد السياسات العامّة المدنية:** للبلورة بناءً على توصيات الدراسة المدنية.

٤. تعزيز مفهوم المساحة العامة على الشاطئ اللبناني:

← **على الصعيد التشريعي: إعادة تفعيل المبادئ العامّة المنصوص عنها في القوانين اللبنانية النافذة** لجهة حق الفرد في الولوج الى الشاطئ بحرية وعلى قدم المساواة ودون مقابل مادّية وضمان قاعدة تواصل الشاطئ وعدم وضع أو فرض العراقيل التي تمنع الولوج إليه وعدم جواز سدّ المجال البصري لرؤية الشاطئ والبحر؛ **والضغط باتجاه اعتماد قانون يقضي بتسوية المخالفات** الناشئة عن نظام إشغال الأملاك البحرية والحدّ من تفاقمها.

← **على صعيد السياسات العامّة المدنية:** للبلورة بناءً على توصيات الدراسة المدنية.

III. **فقرة ثالثة: توصيات عملية:** للبلورة بناءً على توصيات ورش العمل التي تنظمها جمعية "نحن":

١. خلق شراكة مع البلديات:

٢. التشبيك بين الجمعيات الأهلية والمدنية المعنية في هذا القطاع:

٣. إشراك المدارس والجامعات:

٤. إشراك مؤسسات القطاع الخاص: